

Jurakompakt

Staatsrecht II

Grundrechte

Bearbeitet von
Von Prof. Dr. Hans Markus Heimann

2. Auflage 2019. Buch. XVIII, 146 S. Softcover

ISBN 978 3 406 71241 8

Format (B x L): 11,8 x 18,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht > Staatsrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

V. Gleichstellung unehelicher Kinder – Art. 6 Abs. 5 GG

Auch der Gleichstellungsauftrag an den Gesetzgeber hinsichtlich nichtehelicher Kinder nach Art. 6 Abs. 5 GG ist eigentlich als Schutzpflicht zu verstehen. Das BVerfG interpretiert ihn aber weitergehend als **unmittelbar wirkendes Gleichheitsgebot**. Ein Kind ist grundsätzlich nichtehelich, wenn die Eltern des Kindes zum Zeitpunkt seiner Geburt nicht miteinander verheiratet waren. 214

Fall 20 (BVerfGE 118, 45 ff. – Unterhalt für nichteheliche Kinder): Das OLG Hamm hielt § 1615 I Abs. 2 Satz 3 a. F. BGB für verfassungswidrig, weil dort der Unterhalt, den ein Elternteil von dem anderen, nicht mit ihm verheirateten Elternteil wegen der Pflege oder Erziehung des gemeinsamen nichtehelichen Kindes beanspruchen konnte, grundsätzlich auf drei Jahre nach der Geburt des Kindes begrenzt wurde und nur ausnahmsweise eine Verlängerung insbesondere unter Berücksichtigung der Kindesbelange vorsah. Demgegenüber enthält § 1570 BGB, der den Unterhalt regelt, der einem geschiedenen Elternteil wegen der Pflege oder Erziehung des gemeinsamen ehelichen Kindes vom anderen Elternteil geschuldet ist, keine zeitliche Begrenzung, so dass die Rechtsprechung aufgrund dieser gesetzlichen Anspruchsnorm einen Unterhaltsanspruch generell für einen deutlich längeren Zeitraum als drei Jahre gewährte. 215

Lösung: Das BVerfG sieht in der unterschiedlichen Regelung der Unterhaltsansprüche für die Betreuung von Kindern einen Verstoß gegen das in Art. 6 Abs. 5 GG an den Gesetzgeber gerichtete Gebot, nichtehelichen Kindern gleiche Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung zu schaffen wie ehelichen Kindern. Auch wenn die Unterhaltsansprüche hier nicht dem Kind selbst, sondern dem das Kind betreuenden Elternteil zustehen, wirkt der Betreuungsunterhalt auf das Kindeswohl ein. Eine Ungleichbehandlung nichtehelicher Kinder entgegen dem Verfassungsauftrag zur Gleichstellung und Gleichbehandlung aller Kinder lasse sich allenfalls durch kollidierendes Verfassungsrecht rechtfertigen, das mit Art. 6 Abs. 5 GG abzuwägen ist. Eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung ergebe sich hier allerdings weder durch eine unterschiedliche soziale Situation der Kinder noch durch eine nachwirkende eheliche Solidarität. – Das BVerfG hat beide Normen bestehen lassen und dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung des verfassungswidrigen Zustands mit dem Maßstab einer gleichen Unterhaltsdauer gesetzt; vgl. nun § 1615 I Abs. 2 n. F. BGB.

I. Schulische Grundrechte – Art. 7 GG

- 216** Art. 7 GG enthält verschiedene Verbürgungen auf dem Gebiet des Schulwesens. Zunächst bestimmt Abs. 1, dass das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht; Art. 7 Abs. 2 und 3 GG institutionalisiert den schulischen Religionsunterricht und versieht ihn mit einem verfassungsunmittelbaren Anspruch. Art. 7 Abs. 4 bis 6 GG regelt die Privatschulfreiheit.

I. Schulaufsicht – Art. 7 Abs. 1 GG

- 217** Das gesamte Schulwesen wird durch Art. 7 Abs. 1 GG unter die Aufsicht des Staates gestellt; gemeint sind hiermit die der klassischen Schulausbildung dienenden Einrichtungen.

Beispiele: Allgemeinbildende Schulen, Berufsschulen; nicht hierzu zählen z. B. Hochschulen oder Volkshochschulen.

- 218** Schulaufsicht bedeutet **staatliche Schulhoheit**, d. h. dem Staat kommt das umfassende Recht zu, das Schulwesen zu organisieren, zu planen und zu leiten (BVerfGE 47, 46 (80)). Adressaten der Schulaufsicht sind nach den Gesetzgebungskompetenzen die Länder.

Die Norm stellt einen Gesetzesvorbehalt insbesondere gegenüber dem elterlichen Erziehungsrecht nach Art. 6 Abs. 2 GG dar.

- 219** **Fall 21 (BVerfGE 47, 46 ff. – Sexualkundeunterricht):** *Das BVerwG wandte sich an das BVerfG, weil es der Überzeugung war, dass Normen des hamburgischen Schulgesetzes und des Schulverfassungsgesetzes, die die Entscheidung über die Einführung einer Sexualerziehung der Schulbehörde überließen, mit dem Grundgesetz nicht vereinbar seien. Ob die Sexualerziehung ein Erziehungsauftrag der Schule sei, war zu diesem Zeitpunkt (1975) seit langem Gegenstand heftiger öffentlicher Auseinandersetzungen.*

Lösung: Das BVerfG sieht in der Einführung von Sexualerziehung in der öffentlichen Schule einen Eingriff in das Elternrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG und das Persönlichkeitsrecht des Kindes nach Art. 2 Abs. 1 GG. Für derartige wesentliche Grundrechteingriffe sei eine gesetzliche Regelung erforderlich, die der Gesetzgeber selbst treffen müsse und nicht an die Schulbehörde delegieren dürfe. Eine solche gesetzliche Regelung werde durch den staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag nach Art. 7 Abs. 1 GG gestützt. In dieser müssten beispielsweise die grundsätzlichen Erziehungsziele des Sexualkundeunterrichts und die Frage geregelt werden, ob Sexual-

erziehung als fächerübergreifendes Unterrichtsprinzip oder als besonderes Unterrichtsfach mit etwaigen Wahl- oder Befreiungsmöglichkeiten durchgeführt werden solle. Da eine solche gesetzliche Ermächtigung nicht vorgelegen habe, sei der bis dahin stattfindende Sexualkundeunterricht verfassungswidrig gewesen. – Das BVerfG hat zugleich noch – für das Verfahren nicht notwendige, aber politisch wahrscheinlich durchaus gewünschte – Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der Anordnung des Sexualkundeunterrichts in einem Schulgesetz gemacht: Die Sexualerziehung müsse für die verschiedenen Wertvorstellungen auf diesem Gebiet offen sein und allgemein Rücksicht auf das Erziehungsrecht der Eltern und auf deren religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen nehmen; insbesondere sei jeder Versuch einer Indoktrinierung zu unterlassen. Eine Zustimmung der Eltern sei nicht erforderlich, sie seien aber rechtzeitig über Inhalt und methodisch-didaktische Ausgestaltung zu informieren

II. Schulischer Religionsunterricht – Art. 7 Abs. 2 und 3 GG

1. Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach

Das Grundgesetz ermöglicht und gewährleistet in Art. 7 Abs. 3 Religionsunterricht als **ordentliches Lehrfach** in den öffentlichen Schulen. In den meisten Bundesländern wird Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG angeboten, bisher traditionell ganz überwiegend solcher katholischen und evangelischen Bekenntnisses; es existiert aber auch Religionsunterricht weiterer Bekenntnisse, z. B. jüdischer oder orthodoxer. Daneben gibt es sowohl von staatlicher als auch von muslimischer Seite Bestrebungen, islamischen Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG einzurichten; in Hessen ist dies für zwei muslimische Bekenntnisse (Ahmadiyya und Ditib) bereits der Fall. Die Regelung des Art. 7 Abs. 3 GG findet gemäß **Art. 141 GG („Bremer Klausel“)** keine Anwendung in Bundesländern, in denen am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Regelung bestand: Dies sind zunächst Bremen, wo nach Art. 32 Abs. 1 BremVerf als Ergebnis einer besonderen religionspolitischen Entwicklung bekenntnismäßig nicht gebundener Unterricht in biblischer Geschichte auf allgemein christlicher Grundlage erteilt wird, und Berlin, wo der Religionsunterricht bei freiwilliger Teilnahme der Schüler durch die Religionsgemeinschaften selbst durchgeführt wird, der Staat sich hieran aber finanziell und materiell beteiligt. Umstritten ist, ob Art. 141 GG auch für die neuen Länder gilt; außer in Brandenburg (LER-Unterricht mit Religionsunterricht als Alternativmöglichkeit) ist dort aber überall Religionsunterricht

eingerichtet worden. Schließlich nimmt Art. 7 Abs. 3 GG **bekenntnisfreie Schulen** von der Gewährleistung des Religionsunterrichts aus; allerdings hat dieser aus der Schulformentwicklung der Weimarer Republik geprägte Begriff heute keinen tatsächlichen Gehalt mehr, da es bekenntnismäßig gebundene öffentliche Schulen wegen der Pflicht zur staatlichen Neutralität ohnehin nur noch dem Namen nach gibt. Die Regelschule ist daher neutral, nicht aber bekenntnisfrei im Sinne des Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG; hierzu kann sie auch nicht erklärt werden, um die Erfüllung des Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG obsolet werden zu lassen. Für Privatschulen gilt Art. 7 Abs. 3 GG nicht.

2. Verfassungsunmittelbarer Anspruch

- 221 Art. 7 Abs. 3 GG gewährt Religionsgemeinschaften – nach zweifelhafter, aber überwiegender Ansicht auch den Erziehungsberechtigten schulpflichtiger Kinder bzw. den religionsmündigen Kindern selbst, hier allerdings notwendigerweise nur im Einvernehmen mit der betreffenden Religionsgemeinschaft – einen **Anspruch auf die Einrichtung von Religionsunterricht** in Form eines ordentlichen Lehrfachs in der Schule. Dieser ist damit als bekenntnisgebundenes staatliches Angebot zu verstehen, dessen Wahrnehmung im Belieben der Religionsgemeinschaft steht. **Religionsgemeinschaften** sind religiös geprägte Gruppen, die über ein Mindestmaß an Organisation und an feststehenden Glaubensinhalten in einem gemeinsamen Bekenntnis verfügen. Eine bestimmte Rechtsform schreibt das Grundgesetz nicht ausdrücklich vor, die Religionsgemeinschaft muss insbesondere keine Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Art. 137 Abs. 5 WRV sein. Allerdings macht es die Eigenschaft als ordentliches Lehrfach erforderlich, dass die Mitgliedschaft in der Religionsgemeinschaft eindeutig geregelt ist, damit die Schule weiß, welcher Schüler am Religionsunterricht teilzunehmen hat; daneben bedarf die Religionsgemeinschaft einer Instanz mit verbindlichem Letztentscheidungsrecht über die im Unterricht zu vermittelnden Glaubensinhalte. Insbesondere im Islam haben sich bis heute derartige Strukturen kaum herausgebildet, so dass hierin ein wesentlicher Grund für die Schwierigkeit der Einführung islamischen Religionsunterrichts liegt. Die meisten muslimischen Vereine haben nur wenige Mitglieder und repräsentieren deshalb im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG nicht die Muslime insgesamt; problematisch ist dabei die Ersetzung dieser Anforderung durch Repräsentationsorgane, in denen sich Vertreter verschiedener Vereine und Richtungen – zumeist auf staatliches Betreiben – zusammenfinden.

3. Ausgestaltung

Gegenüber den sonstigen Unterrichtsfächern nimmt Religionsunterricht eine Sonderstellung ein: Seine Erteilung als ordentliches Lehrfach ist staatliche Aufgabe und Angelegenheit; er ist staatlichem Schulrecht und staatlicher Schulaufsicht unterworfen und muss ein Unterrichtsfach mit derselben Stellung und Behandlung wie alle anderen ordentlichen Lehrfächer sein. Das hat zur Folge, dass der Staat für die Erfüllung der sachlichen und personellen Voraussetzungen zu sorgen hat, insbesondere muss er die notwendigen Lehrkräfte in der Regel als eigene anstellen und bezahlen. Diese müssen eine wissenschaftliche Ausbildung absolviert – daher sind auch entsprechende Studiengänge vom Staat vorzusehen – und eine staatliche Prüfung abgelegt haben. Nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG darf **kein Lehrer gegen seinen Willen** gezwungen werden, Religionsunterricht zu erteilen. Im Stundenplan darf Religionsunterricht gegenüber anderen Fächern nicht benachteiligt werden, die Teilnahme ist für die der betreffenden Religionsgemeinschaft angehörnden Schüler ebenso verpflichtend wie im Hinblick auf die anderen Unterrichtsfächer auszugestalten. Allerdings gewährleistet Art. 7 Abs. 2 GG als Grundrecht die **Möglichkeit der Abmeldung** vom Religionsunterricht. Diese können die Erziehungsberechtigten vornehmen oder ab dem 14. Lebensjahr nach dem RelKERzG das Kind selbst.

Im Unterschied zu den sonstigen Schulfächern darf der Staat den Inhalt der Lehrpläne nicht einseitig festlegen, da Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG nur „**in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft**“ zu erteilen ist. Religionsunterricht in einem bestimmten Bekenntnis ist daher ohne oder gar gegen den Willen der betreffenden Religionsgemeinschaft nicht zulässig. Zugleich folgt daraus, dass grundgesetzlich angeordnet die staatliche Pflicht zur Beachtung der religiösen und weltanschaulichen Neutralität durchbrochen wird. Deshalb darf – anders als bei allen anderen Unterrichtsfächern – der **Bekenntnisinhalt** Gegenstand des Religionsunterrichts werden, die Glaubenssätze einer Religionsgemeinschaft können „als bestehende Wahrheiten“ vermittelt werden. Auch die Lehrkräfte bedürfen aus diesem Grund für ihre Tätigkeit des Einverständnisses der Religionsgemeinschaft.

Religionsunterricht lässt sich somit als **Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Religionsgemeinschaft** charakterisieren, bei der der Staat den Religionsunterricht als spezifische Ausprägung religiöser Freiheit für Schüler unter Ausübung seines Aufsichtsrechts nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG in den schulischen Unterrichtskanon integriert. Die Lehrpläne für den Religionsunterricht müssen gemeinsam entwickelt wer-

den, dem Staat kommen beispielsweise in pädagogischen Fragen Mitentscheidungsrechte zu. Die Grenze dieser staatlichen Mitwirkungsrechte liegt in der Entscheidung darüber, welche Glaubensinhalte vermittelt werden: Diese dürfen nur von den Religionsgemeinschaften festgelegt werden. Ihnen dürfen deshalb grundsätzlich keine Vorgaben über den Glaubensinhalt gemacht werden, auch nicht in der Form, dass Religionsunterricht beispielsweise als Gemeinschaftsunterricht zusammen mit anderen Religionsgemeinschaften veranstaltet wird.

- 225 Grundsätzlich steht dem Staat über die im Religionsunterricht zu vermittelnden **Glaubensinhalte** kein Mitspracherecht zu. Eine Überprüfung dieser Inhalte auf ihre Vereinbarkeit beispielsweise mit allein aufgrund einer Landesverfassung oder eines Schulgesetzes geltenden Erziehungszielen verbietet sich daher. Begrenzungen der Glaubensinhalte lassen sich nur mit dem Schutz sonstiger Verfassungsgüter des Grundgesetzes rechtfertigen. Dabei ist zu beachten, dass nicht jedes denkbare Verfassungsrechtsgut in Betracht kommt, da die Vermittlung von Glaubensinhalten im Religionsunterricht selbst Ausdruck grundrechtlicher Freiheit ist, die Inhalte also als unter dem Schutz der Religionsfreiheit stehend gedacht werden müssen. Deshalb kann sich das staatliche Interesse an der Beachtung sonstiger Verfassungsgüter nur dort durchsetzen, wo der Staat des Grundgesetzes und seine wesentlichen Prinzipien in der Glaubenslehre abgelehnt werden. Die im Unterricht vermittelten Glaubenslehren müssen also mit Prinzipien wie Rechtsstaat und Demokratie, der Anerkennung der Religionsfreiheit, dem Verbot der Staatskirche oder der Staatsreligion, den Grundsätzen der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates oder der weltlichen Parität der Religionen zu vereinbaren sein. Auch hieraus können sich beispielsweise für Auffassungen innerhalb des Islam, die aufgrund eines traditionellen Verständnisses der Einheit von Islam und Staat die säkulare freiheitliche Demokratie westlichen Zuschnitts im Grundsatz nicht akzeptieren, Schwierigkeiten ergeben.

III. Privatschulfreiheit – Art. 7 Abs. 4 bis 6 GG

- 226 Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG schützt das Recht, private Schulen zu errichten und zu betreiben. Dieses grundsätzlich formulierte Recht wird in Abs. 4 Satz 2 bis 4 und in Abs. 5 für zwei Fälle eingeschränkt: Zum einen bedürfen private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen der Genehmigung („Ersatzschulen“), zum anderen müssen private Volksschulen für die Erteilung einer Genehmigung zusätzlich weitere Voraussetzungen erfüllen. „Vorschulen“ sind nach Abs. 6 immer verboten.

1. Private Ergänzungsschulen – Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG

Privatschulen, die keine Ersatz-, Volks- oder Vorschulen sind – also **227** sogenannte „**Ergänzungsschulen**“ –, können ohne Genehmigung errichtet und betrieben werden. Für sie besteht unmittelbar aus dem Grundgesetz kein Anspruch auf finanzielle Förderung. Gesetzliche Einschränkungen können auf Art. 7 Abs. 1 GG gestützt werden.

2. Private Ersatzschulen – Art. 7 Abs. 4 GG

Unter Ersatzschule wird eine Privatschule verstanden, die nach ihrem Gesamtzweck als Ersatz für eine in dem Land (nach Landesrecht) vorhandene oder grundsätzlich vorgesehene öffentliche Schule, die keine Volksschule ist, dienen soll. Auf die Genehmigung einer solchen Ersatzschule besteht ein **verfassungsunmittelbarer Anspruch**, wenn diese in Lehrzielen und Einrichtungen sowie der Ausbildung und Stellung der Lehrkräfte gleichwertig zu öffentlichen Schulen ist; außerdem darf die Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert werden. Da sich diese Voraussetzungen bei einer allein durch Schulgeld finanzierten Ersatzschule wegen dessen notwendiger Höhe in der Regel gegenseitig ausschließen, nimmt das BVerfG eine **grundsätzliche staatliche Pflicht zur finanziellen Unterstützung** von Ersatzschulen an (BVerfGE 112, 74 (84)). Wie diese Unterstützungspflicht landesgesetzlich genau zu konkretisieren ist, wird in Rechtsprechung und Lehre kontrovers beurteilt. Üblicherweise geht mit der Genehmigung auch eine Anerkennung einher, die die Beleihung zur Vornahme von Verwaltungsakten (Zeugniserteilung mit öffentlich-rechtlicher Wirkung etc.) einschließt. Auch Ersatzschulen stehen unter der Ermächtigung zur staatlichen Schulaufsicht nach Art. 7 Abs. 1 GG. **228**

3. Private Volksschulen – Art. 7 Abs. 5 GG

Für private Volksschulen wird die grundsätzliche Genehmigungspflicht nach Art. 7 Abs. 4 GG durch zusätzliche Erfordernisse eingeschränkt. Unter Volksschulen werden (bisher) Grund- und Hauptschulen verstanden. Sie sind zu genehmigen und ebenfalls grundsätzlich finanziell zu fördern, wenn ein besonderes pädagogisches Interesse anerkannt wird oder die Schule auf Antrag der Erziehungsberechtigten als Gemeinschafts-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet und betrieben werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht. Ob der Schulverwaltung bei der Ent- **229**

scheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen ein Beurteilungsspielraum zukommt, ist umstritten.

4. Vorschulen – Art. 7 Abs. 6 GG

- 230 Der Begriff der „Vorschule“ stammt aus der **Schulpraxis des Kaiserreichs**; damals dienten Vorschulen der Vorbereitung auf weiterführende Schulen anstelle des Besuchs der Volksschule und leisteten so aufgrund des hierfür zu zahlenden Schulgeldes der sozialen Separierung Vorschub. Derartige Vorschulen sind nach Art. 7 Abs. 6 GG, wie schon in Art. 147 Abs. 3 WRV, verboten. Sie haben nichts mit heutigen Vorschulen zu tun, die auf die Grundschule vorbereiten sollen.

J. Versammlungsfreiheit – Art. 8 GG

I. Überblick

- 231 Die Versammlungsfreiheit ist nach Auffassung des BVerfG als „kollektive Meinungsfreiheit“ **unentbehrlich** für die demokratische Ordnung und wird zu den Kommunikationsgrundrechten gezählt. Sie enthält eine einheitliche grundrechtliche Gewährleistung mit unterschiedlichen Schranken: Versammlungen unter freiem Himmel sind in Art. 8 Abs. 2 GG mit einem einfachen Gesetzesvorbehalt versehen, Versammlungen in geschlossenen Räumen sind nach Art. 8 Abs. 1 GG vorbehaltlos gewährleistet, können aber zum Schutz kollidierender Verfassungsrechtsgüter auf gesetzlicher Grundlage beschränkt werden.

II. Schutzbereich

- 232 Art. 8 GG als sogenanntes „**Deutschengrundrecht**“ erfasst neben deutschen Staatsbürgern auch EU-Bürger; sonstige Ausländer erhalten einen inhaltlich vergleichbaren Schutz über Art. 2 Abs. 1 GG. Hinzu kommt, dass § 1 Abs. 1 VersammlG den Schutzbereich einfachgesetzlich auf „jedermann“ erweitert. Das Grundrecht ist auch auf juristische Personen gemäß Art. 19 Abs. 3 GG anwendbar, auch wenn sie nicht Teilnehmer, aber z. B. Organisatoren einer Versammlung sein können.

Als **Versammlung** wird eine **aus zwei oder mehreren Personen** bestehende Gruppe verstanden, die durch ihr Zusammentreffen einen **gemeinsamen Zweck** verfolgt, der sie innerlich verbindet. Zum Teil wird auch eine Mindestzahl von drei oder sieben vertreten, was sich aus dem Wortlaut der Norm und ihrem Sinn aber nicht ergibt. Gruppen ohne gemeinsamen Zweck sind Ansammlungen.

Beispiele – kein gemeinsamer Zweck: Schaulustige bei Verkehrsunfall, Sportveranstaltungen, Open-Air-Konzerte, gegebenenfalls kann hier aber das Gemeinschaftserlebnis den Zweck begründen, z. B. bei „public viewing“; – gemeinsamer Zweck: Demonstration, Streichquartett.

Umstritten ist, ob an den gemeinsamen Zweck weitere Anforderungen zu stellen sind. Der weite **Versammlungsbegriff** lehnt dies ab und lässt jeden gemeinsam verfolgten Zweck. Eng wird der Versammlungsbegriff verstanden, wenn zusätzlich eine politische Kommunikation, also die Erörterung öffentlicher Angelegenheiten gefordert wird. Das BVerfG fordert in neuerer Zeit, dass der gemeinsame Zweck zumindest auf eine Kommunikation nach außen angelegt sein, also der öffentlichen Meinungsbildung und -äußerung – unabhängig vom Inhalt – dienen muss („mittlerer Versammlungsbegriff“, BVerfGE 104, 92 (104)). Beide Einschränkungen des weiten Versammlungsbegriffs sind wenig überzeugend, da die Meinungsäußerung bereits in Art. 5 Abs. 1 GG geschützt wird, während bei Art. 8 GG eher die gemeinschaftliche Persönlichkeitsentfaltung im Mittelpunkt steht. **233**

Die Form der Veranstaltung ist ebenso geschützt wie die Wahl von Zeitpunkt und Ort. Auch Versammlungen mit langer Dauer fallen in den Schutzbereich. **234**

Beispiele: Zeltlager, Mahnwache, Schweigemarsch.

Auch dürfen private Grundstücke, die juristischen Personen des Privatrechts mit mehrheitlich öffentlichen Eigentümern und allgemein öffentlich zugänglich sind, genutzt werden (BVerfGE 128, 226 ff. – Fraport). **235**

Beispiele: Bahnhöfe, Flughäfen.

Geschützt ist der gesamte Ablauf der Versammlung einschließlich Vorbereitung und Werbung, ebenso während der Veranstaltung das Tragen gemeinsamer Kleidung oder Mützen, das Verteilen von Handzetteln und die Nutzung von Megaphonen oder Transparenten. **236**

Die Merkmale „friedlich“ und „ohne Waffen“ sind Teil des Schutzbereichs, grenzen ihn also ein. **Unfriedlich** ist eine Versammlung, die einen gewalttätigen Verlauf nimmt oder sich von vornherein auf die Begehung von Straftaten richtet. Rechtsverstöße, die in einer ansonsten friedlichen Versammlung nur von einzelnen begangen werden, lassen die Versammlung insgesamt nicht unfriedlich werden (BVerfGE 69, 315 (359 f.)). Auch Sitzblockaden fallen in den Schutzbereich. **237**

Waffen sind alle Gegenstände, die mitgeführt werden, um damit Menschen zu verletzen oder Sachbeschädigungen zu begehen. Gegenstände zum Schutz (fehlgehend auch „passive Bewaffnung“ genannt) **238**

sind keine Waffen, können aber das Merkmal der Unfriedlichkeit erfüllen.

Beispiele: Vermummung, Schutzhelme.

- 239** Nach verbreiteter Auffassung fällt eine Versammlung, die die Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 1 GG nicht erfüllt (z. B. weil sie unfriedlich ist), auch nicht unter die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG. Dies ist jedoch abzulehnen, da auch in solchen Fällen z. B. für eine Auflösung eine gesetzliche Grundlage bereits verfassungsrechtlich erforderlich sein sollte – was ohne Grundrechtsschutz nicht der Fall wäre.

Auch wenn öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel nach § 14 Abs. 1 VersammlG anzumelden sind, fällt eine **nicht angemeldete Versammlung** dennoch in den Schutzbereich, da der einfache Gesetzgeber den Schutzbereich nicht verkürzen kann. Das Anmeldungserfordernis stellt also einen Eingriff dar, der auf seine Verhältnismäßigkeit hin zu überprüfen ist.

Geschützt ist auch die **negative Versammlungsfreiheit**, also das Recht, nicht an einer Versammlung, einer Kundgebung etc. teilnehmen zu müssen.

III. Eingriff

Eingriffe in die Versammlungsfreiheit können sich in vielfacher Hinsicht ergeben, so beispielsweise durch eine Anmeldepflicht, ein Verbot, eine Auflösung oder durch Auflagen. Auch sonstige belastende Maßnahmen wie Personenkontrollen bei Anreisenden sind denkbar.

IV. Rechtfertigung

Versammlungen in geschlossen Räumen können Gesetz durch oder aufgrund Gesetzes beschränkt werden. Kriterium für einen geschlossenen Raum ist nicht das Dach, sondern die beschränkte Zugänglichkeit, beispielsweise durch eine seitliche Einfriedung.

Beispiel: Fußballstadion, Innenhof.

- 240** **Versammlungen unter freiem Himmel**, also solche im öffentlichen Raum, unterliegen einem einfachen Gesetzesvorbehalt, der bisher im Wesentlichen durch das VersammlG ausgefüllt wurde. Mittlerweile ist das **Versammlungsrecht** in die **Gesetzgebungskompetenz der Länder** überführt worden; soweit einzelne Länder hiervon bisher Gebrauch gemacht haben, müssen sie sich allerdings an der elaborierten Rechtsprechung des BVerfG messen lassen, so dass ihnen wenig

Raum für Abweichungen bleibt. In den übrigen Ländern gilt das Versammlungsgesetz des Bundes nach Art. 125 a GG fort.

Zudem muss ohnehin die Zulässigkeit aller Eingriffe gemäß der Wechselwirkungslehre im Lichte der Versammlungsfreiheit beurteilt werden. Demgemäß können das Verbot oder die Auflösung nur als letztes Mittel zur Anwendung kommen, also bei unmittelbaren, schweren Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit. Polizeiliche Eingriffe in Versammlungen, die auch in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG fallen, müssen außerdem meinungsneutral sein, da sie Art. 5 Abs. 2 GG Rechnung tragen müssen. Im Hinblick auf eine **fehlende Anmeldung** legt das BVerfG § 14 VersammlG verfassungskonform aus: Die Auflösung einer Versammlung allein wegen der fehlenden Anmeldung ist unangemessen, „Spontanversammlungen“ ohne Vorlaufzeit müssen nicht angemeldet werden, und bei „Eilversammlungen“ (Entscheidung zur Versammlung innerhalb der in § 14 VersammlG vorgesehenen Anmeldefrist von 48 Stunden) reicht die unverzügliche Anmeldung aus.

Fall 22 (BVerfGE 111, 147 ff. – NPD-Demonstration): Der Landesverband Nordrhein-Westfalen der NPD meldete 2003 in Bochum zwei Aufzüge mit Kundgebungen unter dem Motto „Keine Steuergelder für den Synagogenbau. Für Meinungsfreiheit.“ an. Das Polizeipräsidium Bochum verbot die Durchführung der Veranstaltungen mit der Begründung, dass nach gegenwärtiger Kenntnislage die öffentliche Ordnung im Sinne von § 15 VersammlG unmittelbar und erheblich gefährdet sei. Für die Verbotsverfügung wurde die sofortige Vollziehung angeordnet. Hiergegen legte der Landesverband Widerspruch ein und beantragte zugleich die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Nachdem dieser Antrag letztinstanzlich abgewiesen worden war, legte er Verfassungsbeschwerde zum BVerfG ein und beantragte zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

Lösung: Der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung hatte Erfolg. Die im Eilrechtsverfahren allein mögliche vorläufige Prüfung lasse eine Rechtsgrundlage für das ausgesprochene Versammlungsverbot nicht erkennen. Staatliche Beschränkungen einer Meinungsäußerung betreffen den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 GG und fänden ihre Rechtfertigung, auch wenn die Meinungsäußerung im Rahmen einer Versammlung erfolge, in den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG. Daher könne der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen von Art. 5 GG nicht unterbunden werden dürfe, auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen wer-

den, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränkten. Die mögliche Erfüllung des Straftatbestandes der Volksverhetzung als allgemeines Gesetz sieht das BVerfG offenbar als nicht gegeben an. Im Übrigen könnten Einschränkungen von Versammlungen wegen des Inhalts der mit ihnen verbundenen Äußerungen nicht darauf gestützt werden, dass das Grundgesetz sich angesichts der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus für eine wehrhafte Demokratie entschieden habe: Hierfür bedürfe es kollidierenden Verfassungsrechts, das vorliegend jedoch nicht gegeben sei. Eine Berufung auf ungeschriebene verfassungsimmanente Schranken als Rechtfertigung für sonstige Maßnahmen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – wie sie das OVG Münster vertreten hatte – stehe die Sperrwirkung beispielsweise von Art. 21 Abs. 2 GG entgegen. Daher stellte das BVerfG die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wieder her.

- 243 Für die Dauer einer Versammlung ist das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht nicht anwendbar, das **Versammlungsrecht ist „polizei(gesetz)fest“**. Erst nach der Beendigung oder Auflösung gilt wieder das allgemeine Polizeirecht.
- 244 Den Staat trifft hinsichtlich der Versammlungsfreiheit grundsätzlich eine objektive Schutzpflicht, er muss also das seine tun, den Bürgern die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu ermöglichen, beispielsweise auch gegenüber Störungen der Versammlung durch Dritte; diese Pflicht wird als **„Grundsatz der Versammlungsfreundlichkeit“** bezeichnet.

Beispiel: Eine Demonstration einer politisch extremen Partei ist wegen einer angekündigten gewalttätigen Gegendemonstration nicht zu verbieten, sondern die Polizei muss die Gewalttätigkeit und gegebenenfalls die Gegendemonstration unterbinden.

K. Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit – Art. 9 GG

- 245 Art. 9 Abs. 1 GG schützt die allgemeine Vereinigungsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG garantiert als *lex specialis* hierzu das Recht, Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu bilden.

I. Vereinigungsfreiheit – Art. 9 Abs. 1 GG

1. Überblick

Die Vereinigungsfreiheit schützt die Gründungsfreiheit und den Kernbereich der Tätigkeit einer Vereinigung. Sie ist als „Deutschengrundrecht“ ausgestaltet und nicht nur als politisches Grundrecht zu verstehen, sondern erstreckt sich auf Vereinigungen aller Art, also auch auf wirtschaftliche, kulturelle oder sportliche. Im Verhältnis zu anderen Grundrechten sind vor allem zwei Aspekte zu beachten: Für religiöse und weltanschauliche Vereinigungen ist Art. 4 einschließlich Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 2 und 3 WRV spezieller; politische Parteien fallen zwar unter die Vereinigungsfreiheit, ihr Verbot richtet sich jedoch nach Art. 21 GG. 246

2. Schutzbereich

Der **Begriff der Vereinigung** wird weit ausgelegt: Hierunter sind alle Formen von Zusammenschlüssen natürlicher und juristischer Personen zu verstehen, die folgende Elemente aufweisen: Personenmehrheit (mindestens zwei Personen), Freiwilligkeit, zeitliche und organisatorische Stabilität und gemeinsamer Zweck. Rechtsform und Art des Zweckes sind unerheblich. 247

Beispiel: Keine Vereinigung ist eine Stiftung, da sich in ihr keine Personen zusammenfinden.

Geschützt sind durch Art. 9 Abs. 1 GG das **Entstehen und Bestehen der Vereinigung**, also die Gründung, der Beitritt sowie die Grundbedingungen ihrer Existenz, Funktionsfähigkeit und kollektiven Selbstbestimmung. Ebenso geschützt ist auch die **negative Vereinigungsfreiheit**, also das Recht, einer Vereinigung nicht beizutreten. 248

Nach Auffassung des BVerfG fallen Zwangszusammenschlüsse und öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse nicht in den Schutzbereich; hier ergebe sich der Schutz – die öffentlich-rechtlichen Vereinigungen wären ohnehin ausgenommen – aus Art. 2 Abs. 1 GG. Daraus folge im Umkehrschluss („Kehrseitenargument“), dass auch der Schutzbereich der negativen Vereinigungsfreiheit für die **Zwangsmitgliedschaft** des einzelnen nicht eröffnet sei. Dies ist nicht nachvollziehbar, wenngleich der stattdessen gewährte Schutz über Art. 2 Abs. 1 GG letztlich nicht weniger weit reichen sollte. 249

Beispiel: Mitgliedschaft in Industrie- und Handelskammern oder Handwerkskammern; Mitgliedschaft in der Studierendenschaft.

- 250 In der Abgrenzung im Einzelnen schwierig zu beantworten ist die Frage, ob über die genannten geschützten Bereiche hinaus auch sonstige Tätigkeiten einer Vereinigung vom Schutzbereich erfasst werden. Sinnvollerweise sollten alle nur im Rahmen der Vereinigung wahrgenommenen Tätigkeiten nicht von der Vereinigungsfreiheit geschützt werden, sondern den Grundrechten zugeordnet werden, die dieselbe Tätigkeit auch bei individueller Ausübung schützen. Auf diese Weise kann ein nicht notwendiger doppelter Grundrechtsschutz vermieden werden.

Beispiel: Eine Aktiengesellschaft wird als Vereinigung von Art. 9 Abs. 1 GG erfasst, ihre wirtschaftliche Betätigung aber von Art. 12 oder 14 GG.

- 251 **Träger der Vereinigungsfreiheit** sind deutsche natürliche Personen und inländische juristische Personen (Art. 19 Abs. 3 GG) als Mitglieder einer Vereinigung sowie die Vereinigung selbst. Dasselbe gilt für EU-Ausländer und juristische Personen aus EU-Staaten. Sonstige Ausländer und ausländische juristische Personen werden – inhaltlich weitgehend identisch – von der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG geschützt.

3. Eingriff

- 252 Probleme kann hier die Einordnung der gesetzlichen Ausgestaltung beispielsweise von Kapitalgesellschaften bereiten: Üblicherweise werden diese der Konturierung des Schutzbereichs zugerechnet, sinnvollerweise sollte jedoch – wie auch bei Art. 9 Abs. 2 – von einem verfassungsrechtlichen Gesellschaftsbegriff ausgegangen werden, dessen Beschränkungen durch den Gesetzgeber als Eingriffe überprüfbar sind.

4. Rechtfertigung

- 253 Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit sind aufgrund **verfassungsimmanenter Schranken** möglich. Daneben sind in Art. 9 Abs. 2 GG Schranken angeführt, es handelt sich also nicht um Einschränkungen des Schutzbereichs. Wichtig zum Verständnis ist zunächst, dass die Formulierung „sind verboten“ kein Verbot kraft Verfassung meint, sondern stets ein Verbotsverwaltungsakt durch die zuständige Behörde (in der Regel die Innenministerien des Bundes oder der Länder) erforderlich ist. Ein solcher bedarf nach übereinstimmender Auffassung weiterhin einer einfachgesetzlichen Grundlage, die Verfahren und Zuständigkeit regelt; daher ist **Art. 9 Abs. 2 GG als qualifizierter Gesetzesvorbehalt** anzusehen.
- 254 Die Verbotstatbestände des Grundgesetzes sind „**vereinigungsfreundlich**“ auszulegen: „Zuwiderlaufen gegen Strafgesetze“ bedeutet

eine grundsätzlich kriminelle Ausrichtung der Vereinigung, nicht jedoch jeden Verstoß gegen Strafgesetze durch einen Vorstand oder einzelne Mitglieder. Mit „verfassungsmäßiger Ordnung“ sind nicht alle verfassungsgemäßen Gesetze wie bei Art. 2 Abs. 1 GG gemeint, sondern die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Ein „Verstoß gegen den Gedanken der Völkerverständigung“ liegt nicht bei Kritik an anderen Ländern oder der Europäischen Union vor, sondern bei der generellen Ablehnung internationaler Kontakte. Bei allen diesen Tatbeständen ist eine „aggressiv-kämpferische Haltung“ der Vereinigung erforderlich. Konkretisierungen finden sich im Vereinsgesetz.

II. Koalitionsfreiheit – Art. 9 Abs. 3 GG

1. Überblick

Die in Art. 9 Abs. 3 GG geregelte Koalitionsfreiheit ist **eine spezielle Regelung der Vereinigungsfreiheit** für den Bereich der wirtschaftlichen und beruflichen Betätigung. 255

2. Schutzbereich

Koalition ist eine Vereinigung, die das Ziel hat, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu fördern. Dies sind unzweifelhaft Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Probleme kann die Abgrenzung zu sonstigen Wirtschaftsverbänden oder Arbeitnehmerverbänden bereiten. Als weitere Voraussetzungen nennt das BVerfG die Ausschließlichkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als Mitglieder (Gegnerfreiheit), die Unabhängigkeit von der Gegenseite (Gegnerunabhängigkeit), die Überbetrieblichkeit (keine „Hausgewerkschaft“) sowie die einheitliche Organisation der Interessen (Homogenität). 256

Geschützt ist von der Koalitionsfreiheit die **freie Bildung und Betätigung von Koalitionen**, wobei letzteres vor allem die Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und die Freiheit der gemeinsamen Verfolgung eines Zweckes meint. Ganz zentral hierbei ist die **Tarifautonomie**, das heißt die Freiheit zum Abschluss von Tarifverträgen und sonstigen Vereinbarungen über Lohn- und Arbeitsbedingungen ohne staatlichen Einfluss. Allerdings kann die Tarifautonomie keine Verbindlichkeit der Tarifiergebnisse gegenüber dem Gesetzgeber bewirken; gesetzliche Bestimmungen zu Lohn oder Arbeitszeit berühren den Schutzbereich also nicht – gegebenenfalls aber den anderer Grundrechte (z. B. Art. 12 GG). Als weitere klassische Ausprägungen fallen das **Streikrecht** und das Recht zur **Aussperrung** in den Schutzbereich der Koalitionsfreiheit. Diese müssen als Arbeitsk Kampfmaß- 257

nahmen auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet und verhältnismäßig sein. Nichts mit der Koalitionsfreiheit zu tun haben „politische Streiks“, also solche, deren Adressaten Gesetzgeber oder Regierung sind; sie sind in Deutschland unzulässig. Unter den Schutzbereich fällt auch die **negative Koalitionsfreiheit**.

- 258 Inhaber der individuellen Koalitionsfreiheit sind Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Inhaberin der kollektiven Koalitionsfreiheit ist die Koalition selbst. Die Koalitionsfreiheit erfasst auch Beamte, allerdings ist ihnen in traditioneller Sicht das Streikrecht ebenso wie die Tarifautonomie wegen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) verwehrt; sinngemäß gilt dies auch für Richter und Soldaten.

3. Eingriff

- 259 Neben Beschränkungen der geschützten Tätigkeiten durch den Staat werden als Eingriff ausnahmsweise auch Handlungen Privater erfasst: Bei der in Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG angeordneten (zivilrechtlichen) Nichtigkeits- bzw. Rechtswidrigkeitserklärung von Abreden und Maßnahmen, die die Koalitionsfreiheit einschränken oder behindern handelt es sich um den einzigen Fall einer vom Grundgesetz selbst angeordneten **unmittelbaren Drittwirkung**.

Beispiele: Vereinbarung von Arbeitgeber und Arbeitnehmern, dass in einem Betrieb nur Mitglieder einer Gewerkschaft eingestellt werden; ein Arbeitgeber stellt nur Arbeitnehmer ein, die zuvor aus einer Gewerkschaft ausgetreten sind.

4. Rechtfertigung

- 260 Die Koalitionsfreiheit ist vorbehaltlos gewährt und daher nur über **verfassungsimmanente Schranken** einzuschränken (BVerfGE 103, 293 (306)). Umstritten ist, ob die Schranke des Abs. 2 auch für Abs. 3 Anwendung findet; in beiden Fällen dürfte dies jedoch nicht zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.
- 261 Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG schließt als „Schranken-Schranke“ Notstandsmaßnahmen gegen Arbeitskämpfe aus.

- 262 **Fall 23 (BVerfGE 88, 103 ff. – Beamtenstreikeinsatz):** *Die Deutsche Postgewerkschaft führte 1980 einen Arbeitskampf durch, in dessen Verlauf 75 Postämter bestreikt wurden. An diesem Streik waren ca. 25000 Arbeitnehmer beteiligt. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen ordnete „zur Minderung zu erwartender Betriebsstörungen“ an, beamtete Beschäftigte zur Mehrarbeit heranzuziehen. Vorübergehend sollten diese auch mit soge-*