

Muezzinruf

GG Art. 4 I u. II; NWLimSchG § 10 I u. IV

- 1. Für die Einordnung des muslimischen Gebetsrufs über Lautsprecher ist die Heranziehung des in der Rechtsprechung für liturgisches Glockengeläut entwickelten Maßstabs grundsätzlich sachgerecht.**
- 2. Für die Zulässigkeit des muslimischen Gebetsrufs über Lautsprecher kommt es daher grundsätzlich auf eine wertende Gesamtbetrachtung des Einzelfalls an. Maßgeblich ist insbesondere die durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmte Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit, wobei wertende Elemente wie die Herkömmlichkeit, die soziale Adäquanz und die allgemeine Akzeptanz mitbestimmend sind.**
- 3. Es ist Aufgabe der Behörde, die tatsächlichen Grundlagen dieser wertenden Gesamtbetrachtung sowie die betroffenen Interessen im Einzelfall zu ermitteln und ihrem Gewicht entsprechend in ihrer Entscheidung zu berücksichtigen.**
- 4. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt. (Leitsätze des Einsenders)**

VG Gelsenkirchen, Urt. v. 1.2.2018 – 8 K 2964/15

Zum Sachverhalt:

Die Kl. wenden sich gegen die der Beigeladenen durch die Bekl. erteilte Ausnahme zum Gebetsruf über Lautsprecher. Auf Antrag der Beigeladenen genehmigte die Bekl. im September 2014 die Genehmigung um die Gemeindeglieder Freitag lautsprecherverstärkt zum Mittagsgebet rufen zu dürfen. Die Kl. erhoben Widerspruch gegen den Bescheid. Die Bekl. wies den Widerspruch zurück. Daraufhin wurde von den Kl. Klage erhoben.

Aus den Gründen:

18. Die Klage ist mit dem Hauptantrag auch begründet. Der angegriffene Bescheid vom 25.1.2017 in der Form vom 1.2.2018 ist rechtswidrig (dazu I.) und verletzt die Kl. in ihren Rechten (dazu II.), vgl. § 113 I 1 VwGO.

I. 19. Der Bescheid der Bekl. vom 25.1.2017 ist rechtswidrig.

20. Es ist bereits zweifelhaft, ob es überhaupt eines Bescheides der Bekl. bedurft hätte.

21. Die Bekl. hat die Ausnahmegenehmigung vom 25.1.2017 auf § 10 IV 1 NWLimSchG gestützt. Danach können die örtlichen

VG Gelsenkirchen: Muezzinruf (KommJur 2018, 251)

252 ▲
▼

Ordnungsbehörden bei einem öffentlichen oder überwiegenden privaten Interesse auf Antrag von den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 im Einzelfall Ausnahmen zulassen. Nach § 10 I NWLimSchG dürfen Geräte, die der Schallerzeugung oder Schallwiedergabe dienen

(Musikinstrumente, Tonwiedergabegeräte und ähnliche Geräte) nur in solcher Lautstärke benutzt werden, dass unbeteiligte Personen nicht erheblich belästigt werden. Einer Befreiung nach § 10 IV NWLimSchG bedarf es daher nur, wenn der Verbotstatbestand des § 10 I NWLimSchG erfüllt ist (Vgl. auch *Otting*, Städte- und Gemeinderat 1997, S. 65, 68.).

22. Wann dies der Fall ist, also eine erhebliche Belästigung im Sinne des § 10 I NWLimSchG vorliegt, hängt von den Umständen des Einzelfalls, insbesondere von der Tageszeit, dem Gebietscharakter sowie der Art und Dauer der Benutzung des Gerätes, ab. Anhaltspunkte für die Bewertung der Lästigkeit können grundsätzlich den einschlägigen Regelwerken wie etwa der 6. Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) vom 26.8.1998 entnommen werden. Diese dürfen allerdings nicht schematisch angewandt werden, sondern bedürfen einer Anpassung an die besonderen Gegebenheiten und Erfordernisse des Einzelfalls. (Vgl. etwa VG Münster, Ur. v. 8.3.1991 – 1 K 623/90, NVwZ 1993, 297 = juris, Rn. 35 und Rn. 39 [Hundebellen]; OLG Düsseldorf, Ur. v. 19.12.2005 – I-9 U 32/05, juris, Rn. 5 [Klavierspiel]; vgl. auch die Ausführungen der Verwaltungsvorschriften zum Landes-Immissionsschutzgesetz, Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft – VB1 8001.7.39 [VNr. 1/94], des Innenministeriums – IB1 95.10.13 – und des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie – 316-61-3.1-2 – vom 17.1.1994, MBl. NRW 1994, S. 156, zu § 10 LImSchG NRW.)

23. Weder dem angegriffenen Bescheid noch den Verwaltungsvorgängen der Bekl. ist zu entnehmen, dass sie anhand dieser Maßstäbe den Gebetsruf der Beigeladenen als erhebliche Belästigung eingestuft und deshalb eine Ausnahme nach § 10 IV NWLimSchG für erforderlich gehalten hätte. Zwar erscheint es grundsätzlich möglich, aus Gründen der Rechtssicherheit auch in Fällen einer Nutzung von Schallerzeugungs- oder -wiedergabegeräten unterhalb der Schwelle einer erheblichen Belästigung eine Ausnahme nach § 10 IV NWLimSchG zu erteilen. Allerdings dürfte dies wenigstens die Darlegung eines entsprechenden Bedürfnisses voraussetzen, wozu der Bescheid vom 25.1.2017 sowie die zugehörigen Verwaltungsvorgänge keine Ausführungen enthalten. Die Bekl. hat laut Aussage ihres Vertreters in der mündlichen Verhandlung auch nicht eruiert, was für ein Gerät die Beigeladene zur Schallverstärkung benutzt und welcher Maximalpegel damit erreicht werden kann. Bereits daher hat die Bekl. das ihr durch § 10 IV NWLimSchG eingeräumte Ermessen nicht fehlerfrei ausgeübt.

24. Es kann vor diesem Hintergrund im Ergebnis dahinstehen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des § 10 IV NWLimSchG vorliegen, insbesondere, ob für die Ausnahme vom 25.1.2017 ein öffentliches oder überwiegendes privates Interesse im Sinne dieser Norm besteht, auch wenn dafür spricht, dass der durch Lautsprecher verstärkte Gebetsruf Teil der grundrechtlichen geschützten Religionsausübung der Mitglieder der Beigeladenen ist. Die Religionsfreiheit nach Art. 4 I und II Grundgesetz (GG) erstreckt sich nicht nur auf die innere Freiheit zu glauben oder nicht zu glauben, das heißt einen Glauben zu haben, zu verschweigen, sich vom bisherigen Glauben loszusagen und einem anderen Glauben zuzuwenden, sondern auch auf die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten, für seinen Glauben zu werben und andere von ihrem Glauben abzuwerben. Umfasst sind nicht allein kultische Handlungen und die Ausübung und Beachtung religiöser Gebräuche, sondern auch die religiöse Erziehung sowie andere Äußerungsformen des religiösen und weltanschaulichen Lebens. (Vgl. allgemein BVerfG, Beschl. v. 27.6.2017 – 2 BvR 1333/17, juris, Rn. 38 f. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.)

25. Der Gebetsruf der Beigeladenen gehört traditionell zur islamischen Religion. Er dient dazu, die Gemeindemitglieder zum Gebet zu rufen. Er ist zugleich seinem Inhalt nach Glaubensbekenntnis und damit Manifestation der religiösen Überzeugung der Gemeindemitglieder nach außen. Als solche unterfällt er dem Schutzbereich des Art. 4 I und II GG.

So auch *Guntau*, ZevKR 43 (1998), 376; *Jarass*, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. (2016), Art. 4 Rn. 15; *Kokott*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 7. Aufl. (2014), Art. 4 Rn. 57; *Mick-Schwerdtfeger*, Kollisionen im Rahmen der Religionsausübung, Diss., 2008, S. 149 ff.; *Muckel*, NWVBl. 1998, 3; *Sarcevic*, DVBl. 2000, 519, 523; *Mückl*, in: Bonner Kommentar, Stand: 12/2017, Art. 4 GG Rn. 95; *Troidl*, NVwZ 2012, 925, 929 f.

26. Dabei dürfte es nicht darauf ankommen, ob der Gebetsruf – wie von den Kl. vorgetragen – nach dem religiösen Verständnis der Mitglieder der Beigeladenen zwingend in der Öffentlichkeit erschallen muss oder auch innerhalb der Moschee erfolgen könnte. Denn das Recht, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln, betrifft nicht nur imperative Glaubenssätze, sondern auch solche religiösen Überzeugungen, die ein Verhalten als das zur Bewältigung einer Lebenslage richtige bestimmen. Dies gilt zum einen für Verhaltensweisen, die nicht über den Bereich der innergemeinschaftlichen Pflege und Betätigung des Glaubens hinausreichen, zum anderen – ungeachtet des spezifisch-religiös abgeleiteten Verpflichtungsgrades – auch für Betätigungen, die über den Kreis der Gemeinschaftsmitglieder in die Gesellschaft hineinwirken (Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 9.5.2016 – 1 BvR 2202/13, juris, Rn. 50 m. w. N.).

27. Die Bekl. hat aber darüber hinaus das ihr bei (unterstelltem) Vorliegen dieser Tatbestandsvoraussetzungen durch § 10 IV NWLimSchG eingeräumte Ermessen nicht fehlerfrei ausgeübt (vgl. § 114 S. 1 VwGO).

28. Zunächst lässt der Bescheid vom 25.1.2017 nicht hinreichend erkennen, welchen Maßstab die Bekl. ihrer Ermessensausübung zugrunde gelegt hat. Der Bescheid führt insoweit aus, der Aufruf zum Gebet diene ähnlich dem christlichen Geläut von Glocken der Religionsausübung und solle im Besonderen die muslimischen Bewohner der Ortsteile S. und L.-F. erreichen. Daher könne eine Ausnahme zugelassen werden.

VG Gelsenkirchen: Muezzinruf (KommJur 2018, 251)

253 ▲
▼

Da dem Gebetsruf hohe Bedeutung zukomme, sei die Ausnahme unter Beachtung der Lärmschutzinteressen der Nachbarn erteilt worden. Dabei seien unter anderem die Lage des Platzes, die Schallrichtung, die Entfernung zu den Wohnungen der Nachbarn, die Zahl der Betroffenen und die Dauer der Veranstaltung, aber auch die nachbarschaftlichen Interessen berücksichtigt worden. Die Genehmigung entspreche „dem Abwägungskatalog einschließlich der Belange zwischen dem öffentlichen Interessen, der Durchführung des Gebetsrufes und dem Interesse an der Gewährleistung des Ruhebedürfnisses der betroffenen Anwohner“.

29. Damit ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerwG zum kirchlichen Glockengeläut nicht hinreichend deutlich gemacht, welche tatsächlichen Parameter die Bekl. mit welchem Gewicht in ihre Entscheidung eingestellt hat. Eine solche Abwägung wird lediglich plakativ behauptet.

30. Nach der Rechtsprechung des BVerwG steht einem Nachbarn ein Unterlassungsanspruch

gegen Glockengeläut nur nach Maßgabe dessen zu, was das Immissionsschutzrecht an Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen gewährt. Die immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundes- und Landesrechts setzen insoweit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrecht der Kirche aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 III Weimarer Reichsverfassung (WRV) und der von Art. 4 II GG geschützten freien Religionsausübung eine Grenze. Wann Geräusche die Schwelle der immissionsschutzrechtlichen Zumutbarkeit überschreiten und eine unzumutbare erhebliche Belästigung im Sinne des § 3 Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) vorliegt, hängt in diesem Zusammenhang grundsätzlich von den Umständen des Einzelfalls, insbesondere von der Tageszeit, dem Gebietscharakter sowie der Art und Dauer der Benutzung des Gerätes ab. Maßgeblich ist insbesondere die durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmte Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit, wobei wertende Elemente wie die Herkömmlichkeit, die soziale Adäquanz und die allgemeine Akzeptanz mitbestimmend sind. Auch die Lärmart kann von Bedeutung sein. Alle diese Umstände müssen im Sinne einer Güterabwägung in eine wertende Gesamtbetrachtung einfließen. (Vgl. grundlegend BVerwG, Urt. v. 7.10.1983 – 7 C 44.81 [zum liturgischen Glockengeläut] und vom 30.4.1992 – 7 C 25/91 [zum nächtlichen Schlagen einer Kirchturmuhre], sowie Beschl. v. 19.2.2013 – 7 B 38/12 [zum liturgischen Glockengeläut], jeweils juris, m. w. N.)

31. Anhaltspunkte für die Bewertung der Lästigkeit können den einschlägigen Regelwerken wie etwa der TA Lärm entnommen werden. Die Einhaltung oder Überschreitung der dort festgelegten Immissionsrichtwerte stellt einen wesentlichen Aspekt für die Bewertung der sozialen Adäquanz dar. (Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.4.1992 – 7 C 25/91, juris, Rn. 12, und Beschl. v. 19.2.2013 – 7 B 38/12, juris, Rn. 12; vgl. auch die Ausführungen der Verwaltungsvorschriften zum Landes-Immissionsschutzgesetz, Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft – VB1 8001.7.39 [VNr. 1/94], des Innenministeriums – IB1 95.10.13 – und des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie – 316-61-3.1-2 – vom 17.1.1994, MBl. NRW 1994, 156, zu § 10 LImSchG NRW.)

32. Liturgisches Glockengeläut, das sich nach Zeit, Dauer und Intensität im Rahmen des Herkömmlichen hält, stellt demnach regelmäßig keine erhebliche Belästigung, sondern auch in einer säkularisierten Gesellschaft eine zumutbare, sozialadäquate Einrichtung dar. Es muss daher von sich gestört fühlenden Einzelpersonen oder Personengruppen – auch unter dem Gebot gegenseitiger Toleranz – hingenommen werden (Vgl. BVerwG, Beschl. v. 19.2.2013 – 7 B 38/12, Rn. 11, juris.).

33. Dieser Maßstab und seine Anwendung auf den konkreten Sachverhalt sind dem Bescheid vom 25.1.2017 nicht zu entnehmen. Insbesondere fehlen jegliche Ausführungen zu den tatsächlichen Grundlagen der vom BVerwG hervorgehobenen wertenden Elemente der Herkömmlichkeit, der sozialen Adäquanz und der allgemeinen Akzeptanz.

34. Dies gilt auch für den Fall, dass das dem Widerspruchsbescheid hinsichtlich der inhaltlich gleichlautenden Ausnahme vom 15.9.2014 beigefügte Gutachten mit der Überschrift „Genehmigung des lautsprecherverstärkten Gebetsrufs“ als Teil der Ermessenserwägungen der Bekl. angesehen würde, was angesichts des fehlenden Bezugs im Bescheid vom 25.1.2017 nicht der Fall ist, aber im Rahmen ergänzender Ermessenserwägungen (§ 114 S. 2 VwGO) Berücksichtigung finden könnte. Die in diesem Gutachten enthaltenen Ausführungen beziehen sich zwar inhaltlich auf die Rechtsprechung insbesondere des BVerwG zum kirchlichen Glockengeläut und geben den abstrakt formulierten Maßstab wieder. Sie lassen weiter

erkennen, dass sich die Bekl. mit der Übertragbarkeit dieses Maßstabs auf den Gebetsruf auseinandergesetzt hat. Auch dem Gutachten ist jedoch nicht zu entnehmen, dass die Bekl. die für die Ausfüllung der Elemente der Herkömmlichkeit, der sozialen Adäquanz oder der allgemeinen Akzeptanz erforderlichen tatsächlichen Umstände des Einzelfalls ermittelt und ihrem Gewicht entsprechend in die Ermessenserwägungen eingestellt hat.

35. In diesem Zusammenhang weist die Kammer auf Folgendes hin:

36. Die Heranziehung des für liturgisches Glockenläuten entwickelten Maßstabs für die Einordnung des muslimischen Gebetsrufs über Lautsprecher erscheint grundsätzlich sachgerecht. Unter Berücksichtigung von Art. 4 I und II GG sowie der im Rahmen des NWLimSchG maßgeblichen immissionsschutzrechtlichen Zielsetzung, nämlich dem Schutz der Allgemeinheit und insbesondere der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen hier in Form von Lärm, sprechen gute Gründe für eine Übertragung der vom BVerwG entwickelten Grundsätze auf den muslimischen Gebetsruf.

So im Ergebnis auch *Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, Diss., 2016, S. 166 f.; *Otting*, Städte- und Gemeinderat 1997, S. 68; *Sarcevic*, DVBl. 2000, 519, 525; *Troidl*, DVBl. 2012, 925, 931; a.A. *Mick-Schwerdtfeger*, Kollisionen im Rahmen der Religionsausübung, Diss., 2008, S. 147 ff.

VG Gelsenkirchen: Muezzinruf (KommJur 2018, 251)

254 ▲
▼

37. Wie liturgisches Glockengeläut dient auch der Gebetsruf des Muezzins dazu, die Gläubigen der Umgebung durch ein deutlich erkennbares akustisches Signal an ein bevorstehendes Gebet oder einen bevorstehenden Gottesdienst zu erinnern und die Präsenz der Glaubensgemeinschaft nach außen zu zeigen, (vgl. *Guntau*, ZevKR 43 [1998], 377.)

38. Beide unterfallen daher dem Schutzbereich der Religionsausübungsfreiheit und beide sind potentiell geeignet, aufgrund ihrer Lautstärke und ihrer religiösen Funktion seitens ihrer Umgebung als Belästigung wahrgenommen zu werden. Demgegenüber sind die Unterschiede zwischen Gebetsruf und liturgischem Glockengeläut nicht geeignet, die Anwendung des dargestellten Maßstabs generell in Frage zu stellen. Dass der Gebetsruf ein menschlicher Gesang ist, während das liturgische Glockengeläut mechanisch erzeugt wird, ist im Hinblick auf die dargestellten immissionsschutzrechtlichen Zielsetzungen allenfalls eingeschränkt erheblich. Gleiches gilt auch für den Unterschied zwischen den Gegenständen, mit denen das jeweilige Geräusch erzeugt wird. Dass Kirchenglocken im Gegensatz zu Lautsprechern sog. „res sacrae“ sind, führt im Wesentlichen zu Einschränkungen hinsichtlich ihrer Verkehrsfähigkeit, nicht aber zu einer immissionsschutzrechtlichen Besserstellung im Vergleich zu anderen geräuscherzeugenden oder -verstärkenden Geräten, im Ergebnis auch *Guntau*, ZevKR 43 (1998), 377.

39. Ein im Hinblick auf die grundsätzliche Geeignetheit des Maßstabs relevanter Unterschied ergibt sich auch nicht daraus, dass der Gebetsruf aus – zumeist wie auch hier arabischen – Worten besteht, die ausdrücklich zum Gebet aufrufen. (Vgl. im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Einordnung *Guntau*, ZevKR 43 [1998], 378; *Muckel*, NWVBl. 1998, 2.)

40. Vielmehr kann dies im Rahmen der Anwendung des Maßstabs auf den Einzelfall adäquat berücksichtigt werden. Gleiches gilt mit Blick darauf, dass liturgisches Glockengeläut ein Gebet bzw. Gottesdienst lediglich ankündigt, während der Gebetsruf des Muezzins bereits selbst Teil

des Gebets ist. Soweit schließlich darauf verwiesen wird, dass Glockengeläut nicht generell liturgischen Zwecken dient, sondern auch mit anderer Zielrichtung – z. B. zur Zeitanzeige, zur Warnung der Bevölkerung oder zu politischen Zwecken, (vgl. etwa *Muckel*, NWVBl. 1998, 2 sowie *Guntau*, ZevKR 43 [1998], 378, jeweils mit weiteren Nachweisen –) genutzt werden kann, gilt dies für Lautsprecheranlagen in gleicher Weise.

41. Bei der Anwendung dieses Maßstabs auf den Gebetsruf der Beigeladenen im vorliegenden Fall dürften daher insbesondere folgende Umstände zu ermitteln und zu berücksichtigen sein:

42. Ausgangspunkt des durch das BVerwG aufgestellten Maßstabs sind die Immissionsrichtwerte der TA Lärm. Zunächst wäre daher zu ermitteln, wie weit der Kreis der möglicherweise betroffenen Nachbarn reicht, welche Immissionsrichtwerte auf den jeweiligen Grundstücken bzw. den festgelegten Immissionspunkten maßgeblich sind und ob diese durch den Gebetsruf gewahrt werden. Diesbezüglich dürfte im vorliegenden Fall zunächst allgemein zu berücksichtigen sein, dass aufgrund der Ausrichtung des Lautsprechers nach Nordwesten und damit auf ein im Wesentlichen durch Felder und Bewaldung geprägtes Gebiet der Gebetsruf nur für einen Teil der Nachbarschaft wahrnehmbar sein dürfte. Insofern hat die Bekl. bei Messungen im Jahr 2014 am G....weg, also einer Stelle, die deutlich näher am Grundstück der Beigeladenen und damit am Lautsprecher liegt als das Grundstück der Kl., Werte von etwa 50 dB(A) ermittelt. Auch die Kl. selbst haben diesbezüglich lediglich vortragen, der Gebetsruf sei vor der Klageerhebung „sehr deutlich zu hören“ gewesen, zugleich aber eingeräumt, sich nicht an der Lautstärke, sondern dem Inhalt des Gebetsrufs zu stören.

43. Hierauf aufbauend wäre zu ermitteln und zu bewerten, ob im konkreten Fall unter Einbeziehung der vom BVerwG angeführten wertenden Elemente der Herkömmlichkeit, der sozialen Adäquanz und der allgemeinen Akzeptanz angesichts der durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Umgebung der Beigeladenen eine unzumutbare erhebliche Belästigung vorliegt.

44. Dabei wären die konkreten Umstände des Gebetsrufs – Dauer, Häufigkeit, Tageszeit, Art des Geräuschs –, die konkrete Situation der Beigeladenen, die Bedeutung, die ihre Mitglieder dem Gebetsruf beimessen, sowie die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung insbesondere im Hinblick auf die Verbreitung und Akzeptanz der islamischen Religionsausübung im Umfeld des Geländes der Beigeladenen in den Blick zu nehmen. Neben den getroffenen Feststellungen der Bekl., dass sich der Gebetsruf im Hinblick auf seine Dauer, Häufigkeit und Tageszeit auf ein verhältnismäßig geringes Ausmaß beschränkt und – anders als Glockengeläut – einen gesungenen Text in arabischer Sprache enthält, wäre zu ermitteln und zu bewerten, ob und in welcher Form dieser Unterschied tatsächlich durch die Nachbarschaft akustisch wahrnehmbar ist. Weiter wäre im Hinblick auf die soziale Adäquanz und Akzeptanz zu ermitteln und zu bewerten, wie sich das Nebeneinander verschiedener Religionen in der Umgebung in der Vergangenheit dargestellt hat. Dabei wäre zu beachten, dass die muslimische Gemeinde in P.-F. seit mittlerweile etwa 40 Jahren existiert; das grundsätzliche Nebeneinander verschiedener Glaubensrichtungen in der Umgebung daher bereits längere Zeit zurückreicht. Spätestens durch den Umzug in das heutige Gebäude wurde die Gemeinde auch nach außen deutlich sichtbar. Für die nach Angaben der Beigeladenen etwa 250 Gemeindemitglieder, die zu einem überwiegenden Teil im unmittelbaren Umfeld der Moschee in den Ortsteilen S. und L.-F. wohnen, ist der Gebetsruf nach den Angaben des Vertreters der Beigeladenen im Ortstermin als nach außen wahrnehmbarer Teil ihres Glaubens von besonderer Bedeutung. Auch vor dem Hintergrund, dass – sowohl in der hier betroffenen Umgebung als auch bundesweit – die Zahl

der Moscheen, die einen über Lautsprecher übertragenen Gebetsruf nutzen, deutlich hinter der Zahl der Kirchen mit liturgischem Glockengeläut zurückbleibt, (vgl. etwa Zeit online vom 25.7.2016, <http://www.zeit.de/2016/30/muslime-in-deutschland-moschee-glauben-staat/>, wonach es ca. 2.750 Moscheen, davon ca. 30 mit lautsprecherverstärktem Muezzinruf und ca. 45.000 Kirchen in Deutschland gibt,) dürfte mit Blick auf das Gebot gegenseitiger Toleranz einem von Art. 4 GG geschützten Teil der Religionsausübung nicht allein mit Blick auf solche Zahlenverhältnisse die

VG Gelsenkirchen: Muezzinruf (KommJur 2018, 251)

255 ▲
▼

Herkömmlichkeit abgesprochen werden können. Bereits seit den 1990er Jahren gibt es in Deutschland Moscheen, die einen lautsprecherunterstützten Ruf des Muezzins nutzen, (vgl. *Guntau*, ZevKR 43 [1998], S. 372;) ihre Zahl ist in den letzten Jahren weiter gestiegen, (vgl. etwa *Mick-Schwerdtfeger*, Kollisionen im Rahmen der Religionsausübung, Diss., 2008, S. 144 f.)

45. Schließlich bietet sich im Hinblick auf das Kriterium der allgemeinen Akzeptanz eine frühzeitige Einbeziehung der Bewohner der Stadtteile – ggf. im Wege einer Bürgerbeteiligung – an, um die für eine Ermessensentscheidung erforderlichen tatsächlichen Grundlagen zu liefern.

II. 46. Der rechtswidrige Bescheid vom 25.1.2017 verletzt die Kl. auch in ihren Rechten.

47. Im Rahmen der der Ausübung des durch § 10 IV NWLimSchG eingeräumten Ermessens hat die Bekl. die grundrechtlich geschützten Interessen der Kl. nicht hinreichend berücksichtigt.

48. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet die negative Religionsfreiheit die Freiheit, kultischen Handlungen eines nicht geteilten Glaubens fernzubleiben; dies bezieht sich auch auf Riten und Symbole, in denen ein Glaube oder eine Religion sich darstellen. Der Einzelne hat allerdings in einer Gesellschaft, die unterschiedlichen Glaubensüberzeugungen Raum gibt, grundsätzlich kein Recht darauf, von der Konfrontation mit ihm fremden Glaubensbekundungen, kultischen Handlungen und religiösen Symbolen verschont zu bleiben. Davon zu unterscheiden ist eine vom Staat geschaffene Lage, in welcher der Einzelne ohne Ausweichmöglichkeiten dem Einfluss eines bestimmten Glaubens, den Handlungen, in denen er sich manifestiert, und den Symbolen, in denen er sich darstellt, ausgesetzt ist. (Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.5.1995 – 1 BvR 1087/91, BVerfGE 93, 1 ff. = juris, insbesondere Rn. 34; Beschl. v. 27.1.2015 – 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10, BVerfGE 138, 296 ff. = juris, Rn. 104; Beschl. v. 27.6.2017 – 2 BvR 1333/17, juris, Rn. 52 m. w. N.)

49. Dies zugrunde gelegt, verletzt die ermessensfehlerhafte Erteilung der Ausnahmegenehmigung für den Gebetsruf der Beigeladenen die Kl. in ihren Rechten. Die Kammer geht davon aus, dass der Gebetsruf bei Ausnutzung der in der streitgegenständlichen Ausnahme festgelegten Immissionsrichtwerte auf dem Grundstück der Kl. wahrnehmbar ist. Zwar war der Gebetsruf im Ortstermin auf dem Grundstück der Kl. nicht hörbar, obwohl der anwesende Vertreter der Beigeladenen nach Rücksprache mit dem Muezzin bestätigte, dass der Ruf stattgefunden habe. Die Kl. haben jedoch vorgetragen, sich zwar vorrangig am Inhalt des Gebetsrufs zu stören, ihn aber auch auf der Terrasse und im Garten sowie – auch bei geschlossenen Fenstern – im Arbeitszimmer wahrgenommen zu haben. Diesem Vortrag sind weder die Bekl. noch die Beigeladene entgegengetreten. Die Bekl. hat diesbezüglich auch keine weitere Aufklärung vorgenommen. Vor diesem Hintergrund hätte die Bekl. aber zumindest prüfen müssen, ob sie die negative Religionsfreiheit der Kl. in ihre Ermessenserwägungen

einstellen und mit dem ihr angemessenen Gewicht insbesondere im Rahmen der allgemeinen Akzeptanz berücksichtigen musste. Dies hat die Bekl. jedoch ausdrücklich mit der in der mündlichen Verhandlung hervorgehobenen Begründung, dafür fehle ihr die Zeit, unterlassen. Die Bekl. hat die von den Kl. mehrfach geltend gemachten Belange im Verwaltungsverfahren mithin schlicht ignoriert. Sie hat die Kl. weder am Verwaltungsverfahren beteiligt noch ersichtlich die geltend gemachten Belange tatsächlich aufgeklärt und sich mit ihnen argumentativ auseinandergesetzt. Eine solche Beachtung wäre aber – wie aufgezeigt – zumindest im Rahmen der Abwägung der sozialen Adäquanz bzw. allgemeinen Akzeptanz zu erwarten gewesen. Diese fehlende Berücksichtigung wirkt sich vorliegend im Ergebnis verfahrens- und materiellrechtlich zu Lasten der Kl. aus, weil die Bekl. die tatsächlichen Grundlagen der erteilten Ausnahmegenehmigung bereits nicht abschließend geprüft hat.

50. Einer weiteren Aufklärung noch zu prüfender Gesichtspunkte durch das Gericht bedurfte es in Anlehnung an die Grundsätze zum sog. steckengebliebenen Genehmigungsverfahren, (vgl. OVG Münster, Urt. v. 19.6.2007 – 8 A 2677/06, juris, vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 6.5.2015 – 8 A 1943/13, juris, Rn. 115 f.,) und vor dem Hintergrund des § 113 III 1 VwGO nicht. Danach kann das Gericht einen angefochtenen Bescheid aufheben, ohne in der Sache selbst zu entscheiden, wenn es eine weitere Sachaufklärung für erforderlich hält, soweit nach Art oder Umfang die noch erforderlichen Ermittlungen erheblich sind und die Aufhebung auch unter Berücksichtigung der Belange der Beteiligten sachdienlich ist. Es nicht Aufgabe der Kammer, die der Bekl. obliegende, eine Ermessensentscheidung vorbereitende Sachaufklärung selbst durchzuführen. Dem steht letztlich auch nicht die Sechsmonatsfrist des § 113 III 4 VwGO entgegen, da die Bekl. dem Gericht neben dem streitgegenständlichen Bescheid und dem diesem zugrunde liegenden Antragsschreiben der Beigeladenen keinerlei Akten zur Verfügung gestellt hat, sondern allein auf die Akten des vorangegangenen Verwaltungsverfahrens Bezug genommen hat.

51. Die Kostenentscheidung beruht hinsichtlich des übereinstimmend für erledigt erklärten Teiles auf § 161 II 1 VwGO. Danach entscheidet das Gericht nach billigem Ermessen über die Kosten des Verfahrens; der bisherige Sach- und Streitstand ist zu berücksichtigen. Soweit die Bekl. im Bescheid vom 25.1.2017 den zeitlichen Geltungsbereich der Ausnahme rückwirkend auf den Zeitraum vor der Antragstellung durch die Beigeladene mit Eingang des Antrags vom 12.1.2017 am 16.1.2017 ausgedehnt hat, wäre die Klage zulässig und begründet gewesen. Zum einen enthält der Bescheid bereits keine Ausführungen dazu, aus welchen sachlichen Gründen die rückwirkende Erteilung der Ausnahme erforderlich war. Zum anderen überschreitet die Erteilung einer rückwirkenden Ausnahme – selbst unter Berücksichtigung des diesbezüglichen Vortrags der Bekl. im Klageverfahren, man habe sich zur nachträglichen Legalisierung entschieden, nachdem bekannt geworden sei, dass der Gebetsruf auch nach dem Auslaufen der ersten Ausnahme fortgesetzt worden sei – die der Ermessensausübung durch § 10 IV NWLimSchG gezogenen Grenzen. Grundsätzlich ist die Rückwirkung eines Verwaltungsakts zulässig, wenn auch in bestimmten Grenzen. Sie ist rechtmäßig, wenn sie gesetzlich ausdrücklich oder dem Sinn nach zugelassen ist; hingegen ist ein rückwirkender Verwaltungsakt mangelhaft oder sogar nichtig, soweit eine Rückwirkung gesetzlich ausgeschlossen ist. (Vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines

Verwaltungsrecht, 19. Aufl. [2017], § 10 Rn. 11; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 2, 6. Aufl. [2000], § 48 Rn. 46 f.)

52. § 10 IV LImSchG schließt seinem Sinn und Zweck nach die rückwirkende Erteilung einer Ausnahme aus. (Landes-)Immissionsschutzrecht dient der Abwehr von Gefahren insbesondere für die Gesundheit und ist damit grundsätzlich auf eine präventive Lösung von Nutzungskonflikten, die durch bestimmte Arten von Lärmimmissionen entstehen können, angelegt. Dementsprechend bilden § 10 I und 4 NWLimSchG ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Mit diesem präventiven Charakter ist die rückwirkende Erteilung einer Ausnahme nicht vereinbar. Gefahren, die in der Vergangenheit bevorstanden oder sich in der Vergangenheit realisiert haben, können nicht rückwirkend abgewehrt werden. Das von der Bekl. zur Begründung vorgetragene Bedürfnis für eine nachträgliche „Legalisierung“ des Gebetsrufs ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar dargelegt.

Anmerkung zu der vorstehend abgedruckten Entscheidung:

Das VG Gelsenkirchen ist (soweit ersichtlich) das erste deutsche Gericht, welches sich zur immissionsschutzrechtlichen Zulässigkeit des Muezzinrufs per Lautsprecher näher äußert. Es bedient sich dabei im Wesentlichen eines obiter dictums, da die gem. § 10 IV LImSchG NRW erteilte Ausnahmegenehmigung schon deshalb als ermessensfehlerhaft beurteilt wurde, weil die Behörde den Sachverhalt nicht ausreichend geklärt hatte. Letztlich geht es hier um die Frage, ob bzw. inwieweit beim Rückgriff auf die TA Lärm die aus Art. 4 GG abgeleitete Privilegierung des Glockenläutens auf den Muezzinruf übertragbar ist. Dazu ist festzuhalten:

1. Das VG Gelsenkirchen hält die Heranziehung des für liturgisches Glockenläuten entwickelten Maßstabs für die Einordnung des muslimischen Gebetsrufs über Lautsprecher grundsätzlich für sachgerecht (Rn. 36 ff. und Ls 1). Dem ist als Ausgangspunkt der rechtlichen Bewertung zuzustimmen, da auch der Muezzinruf unzweifelhaft in den Schutzbereich des Art. 4 I und II GG fällt. Folglich muss es – auf der Basis der Rechtsprechung des BVerwG – auch für den Muezzinruf auf eine wertende Gesamtbetrachtung des Einzelfalls ankommen, wobei insbesondere „die Herkömmlichkeit, die soziale Akzeptanz und die allgemeine Akzeptanz“ zu betrachten sind (Rn. 30 ff. und Ls 2).

2. Auf diese Kriterien geht das VG in der Folge noch näher ein (Rn. 43 ff.). Es nimmt dabei auch „die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung insbesondere im Hinblick auf die Verbreitung und Akzeptanz der islamischen Religionsausübung im Umfeld ... [der Moschee] in den Blick“ und „wie sich das Nebeneinander verschiedener Religionen in der Umgebung in der Vergangenheit dargestellt hat.“ Die Gemeinde existiere schon 40 Jahre, so dass „das grundsätzliche Nebeneinander verschiedener Glaubensrichtungen in der Umgebung“ bereits längere Zeit zurück reiche (Rn. 44). Schließlich regt das Gericht eine Bürgerbeteiligung an (Rn. 45).

Das VG Gelsenkirchen fragt damit letztlich nach der (allgemeinen) Akzeptanz vor Ort. Dieser „lokale Ansatz“ jedoch kann nicht überzeugen. Denn damit wird die Zulässigkeit des Muezzinrufs nicht an allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen gekoppelt, sondern diese wäre davon abhängig, wie viel religiöse Toleranz vor Ort herrscht bzw. zugestanden wird. Das aber wird einer so politischen Frage wie dem Muezzinruf nicht gerecht. Dafür sollten, wie beim Glockenläuten, allgemeine Maßstäbe gelten, nicht zuletzt wegen der Gefahren des Missbrauchs und der politischen Instrumentalisierung.

3. Zu der entscheidenden Frage, nämlich ob bzw. inwieweit die Privilegierung des Glockenläutens auf den Muezzin übertragbar ist, wird in der Literatur teilweise vertreten, der

Muezzinruf dürfe nicht restriktiver behandelt werden als das Glockenläuten (*Classen*, Religionsrecht, 2. Aufl. [2015], Rn 390; *Troidl*, DVBl. 2012, 925, 931 f.). Dafür aber ist der immissionsschutzrechtliche Maßstab normalerweise nicht der Beurteilungspegel (Mittelungspegel) nach der TA Lärm, sondern deren Richtwert für einzelne kurzfristige Geräuschspitzen (Maximalpegel), wobei auch dieser ggf. noch leicht überschritten werden darf (BVerwG, Beschl. v. 2.9.1996 – 4 B 152/96, NVwZ 1997, 390, 391; OVG Magdeburg, Beschl. v. 19.5.2016 – 2 L 33/14). Der Beurteilungspegel wurde beim Glockenläuten nur in besonderen Konstellationen für maßgeblich erachtet (VGH München, Urt. v. 1.3.2002 – 22 B 99.338, BayVBl. 2003, 241, 242). Wenn man diese Rechtsprechung 1:1 auf den Muezzinruf überträgt, könnte dieser perspektivisch ähnlich viel „Herrschaft über den öffentlichen Raum“ gewinnen wie heute das christliche Läuten.

Um des gesellschaftlichen Friedens willen wird man deshalb besser beraten sein, der Gegenmeinung zu folgen und den muslimischen Gebetsruf generell nur in den engen Grenzen der TA Lärm zuzulassen, d. h. entsprechend dem jeweiligen Beurteilungspegel (Mittelungspegel), ihm also die Privilegierungen für das Glockenläuten zu versagen (*Sarcevic*, DVBl. 2000, 519, 525; *Schmehl*, JA 1997, 866, 871 f.; ebenso schon *Thormann*, apf 2015, 269, 273 f., 277). Die immissionsschutzrechtliche Dogmatik der BVerwG-Rechtsprechung gibt das durchaus her. Das entscheidende Argument ist insofern die unterschiedliche „Herkömmlichkeit“ und daher bis auf weiteres fehlende Akzeptanz für eine Verlärmung durch den Muezzinruf.

Problematisch wäre jedoch, allein auf die Fremdartigkeit des Muezzinrufs abzustellen und diesen generell schlechter zu stellen als andere Geräusche, für die gem. § 10 IV LImSchG Ausnahmen möglich sind. Eine solche „aktive Diskriminierung“ des Muezzinrufs kann vor dem Hintergrund von Art. 4 GG keinen Bestand haben (a.A. *Rademacher/Janz*, JuS 2002, 58, 61 f.; eher kritisch auch *Muckel*, NWVBl. 1998, 1, 4 ff.). Unabhängig davon hat nach der einschlägigen Dogmatik (s. o.) ohnehin stets eine Einzelfallentscheidung zu erfolgen, bei der insbesondere auch berücksichtigt sein will, wann und wie oft der Ruf erschallen soll.

4. Das VG Gelsenkirchen lässt die Frage nach der Gleichstellung von Glockenläuten und Muezzinruf im Ergebnis offen. Einerseits geht es vom Gebot gegenseitiger Toleranz aus und meint, dem Muezzinruf dürfe „nicht allein mit Blick auf ... Zahlenverhältnisse die Herkömmlichkeit abgesprochen werden“ (Rn. 44). Andererseits aber wurden im zu entscheidenden Fall nur Werte von etwa 50 dB (A) festgestellt (Rn. 42). Damit war der Beurteilungspegel gem. Nr. 6.1 TA Lärm offenbar eingehalten. Und

VG Gelsenkirchen: Muezzinruf (KommJur 2018, 251)

257 ▲
▼

im Ortstermin hat man den Muezzinruf auf dem Grundstück des Klägers gar nicht hören können (Rn. 49). Insofern bleibt unklar, was das VG Gelsenkirchen letztlich davon abgehalten hat, die Rechtmäßigkeit einer solchen Immission festzustellen.

Dr. Martin Thormann, Warendorf

VG München (13. Kammer), Urteil vom 01.10.2019 - M 13 K 18.1000

Titel:

Abspielden von Ruf des Muezzins in einer Versammlung

Normenketten:

BayVersG Art. 15 Abs. 1

GG Art. 8 Abs. 1

Redaktionelle Leitsätze:

1. Die Versmmlungsbehörde hat die in der Anzeige der Versammlung gemachten Angaben zugrundelegen. Für ihre Gefahrenprognose ist daher das Versammlungsgeschehen maßgeblich, das ohne die Festlegung von Auflagen nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG stattgefunden hätte. Auf die tatsächliche Entwicklung, in welchem Umfang eine Versammlung dann wirklich durchgeführt wird, kommt es nicht an. (Rn. 31)

2. Im Falle eines intensiven Versammlungsgeschehens, bei dem über mehrere Monate täglich von 10 bis 22 Uhr an drei Orten in der Stadt parallel Versammlungen geplant sind, ergibt die Abwägung mit den Rechten Dritter, dass örtliche und zeitliche Einschränkungen der Versammlungsfreiheit zulässig sind; insbesondere kann auch der lautsprecherverstärkte Ruf des Muezzins oder ähnlicher Texte und Gesänge, die als Kundgebungsmittel eingesetzt werden sollen, auf wenige Minuten pro Stunde beschränkt werden. (Rn. 43 – 44)

Rechtsgebiete:

Sonstiges besonderes Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren und -prozess

Schlagworte:

P. München e.V., Grundbescheid 31. Januar 2018, Versammlungsrechtliche Auflagen, Örtliche Verlegung und Reduzierung einzelner häufiger Versammlungen, Beschränkung von Kundgebungsmitteln („Muezzinruf“), Versammlung, Gefahrenprognose, intensives Versammlungsgeschehen, Versammlungsanzeige, Lautsprecherverstärkung, Ergänzungsbescheid

ECLI:

ECLI:DE:VGMUENC:2019:1001.M13K18.1000.00

Text1

Bayerisches Verwaltungsgericht München

M 13 K 18.1000

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

...

- Kläger -

gegen

Landeshauptstadt München

KVR Veranstaltungsu. Versammlungsbüro

vertreten durch den Oberbürgermeister R.str. 19, 8. M.

- Beklagte -

wegen

Versammlungsrecht

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht München, 13. Kammer,

durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht ...,

die Richterin am Verwaltungsgericht ...,

die Richterin am Verwaltungsgericht,

den ehrenamtlichen Richter ...,

den ehrenamtlichen Richter ...

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 1. Oktober 2019

am 1. Oktober 2019

folgendes

Urteil:

Tenor:

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand:

- 1** Der Kläger, ein eingetragener Verein, veranstaltet seit 2015 regelmäßig sich fortbewegende und stationäre Versammlungen. Der Kläger wendet sich mit seiner Klage gegen versammlungsrechtliche Auflagen im Bescheid vom 31. Januar 2018 (Grundbescheid). Der Grundbescheid trifft Regelungen für die bei der Beklagten mit Vorratsanzeige vom 20. September 2017 angezeigten Versammlungen des Klägers im Zeitraum 5. Februar 2018 bis Ende 2019.
- 2** Die Beklagte hatte am 24. Mai 2016 einen ersten Grundbescheid zur Regelung des Versammlungsgeschehens des Klägers ab dem 24. Mai 2016 erlassen. Dieser betraf die vom Kläger bis Ende 2017 stationär und bis Ende 2016 sich fortbewegenden angezeigten Versammlungen. Die Verfügungen des Grundbescheides wurden

konkretisiert durch wöchentlich zu erlassende Ergänzungsbescheide, in denen die Voraussetzungen des Grundbescheides nochmal geprüft und die sodann bekannten konkreten Gegebenheiten im Rahmen der Ermessensabwägung einbezogen wurden.

- 3** Gegen den Grundbescheid vom 24. Mai 2016 erhob der Kläger Klage (M 7 K 16.2674) und stellte einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz (M 7 S 16.2675). Mit Beschluss vom 7. Juli 2016 entschied das Verwaltungsgericht München über den Antrag im einstweiligen Verfahren. Die hiergegen vom Kläger eingelegte Beschwerde wurde mit Beschluss vom 17. Oktober 2016 (Az.: 10 CS 16.1468) durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof entschieden. Auf den Inhalt der Entscheidungen wird verwiesen. Das Klageverfahren M 7 K 16.2674 wurde nach beidseitiger Erledigungserklärung mit Beschluss vom 4. Juli 2018 eingestellt.
- 4** Gegen einen Ergänzungsbescheid, der am 7. November 2016 erlassen wurde, als Grundlage den Grundbescheid vom 24. Mai 2016 hatte und Auflagen für örtliche Verlegungen des Versammlungsgeschehens des Klägers für den Zeitraum 7. November bis 13. November 2016 regelte, erhob der Kläger am 9. November 2016 Klage beim Verwaltungsgericht München (M 13 K 16.5057). Zugleich beantragte der Kläger gemäß § 80 Abs. 5 VwGO die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen (M 13 S 16.5058). Mit Beschluss vom 10. November 2016 wurde der Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO durch das Verwaltungsgericht München abgelehnt. Die hiergegen durch den Kläger eingereichte Beschwerde wurde durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 10. November 2016 (10 CS 16.2256) zurückgewiesen. Auf den Inhalt der Entscheidungen wird verwiesen. Die Klage (M 13 K 16.5057) wurde am 25. September 2018 zurückgenommen.
- 5** Mit Bescheid vom 31. Januar 2018 regelte die Beklagte das vom Kläger angezeigte Versammlungsgeschehen ab dem 5. Februar 2018. Mit Anzeige vom 20. September 2017 wurden in den Jahren 2018/2019 tägliche Versammlungen an den Orten „M. N. Str. 8/K.“ von 10.00 Uhr bis 22.00 Uhr angezeigt. Aufbaubeginn sollte ab 8.00 Uhr stattfinden, Ende des Abbaus war jeweils für 24.00 Uhr geplant. Als Versammlungsthema wurde „Islam / Bayernwahl“ und bei der erwarteten Zahl der teilnehmenden Personen „wechselnde Teilnehmerzahl“ angegeben. Als Hilfsmittel wurden unter anderem eine Verstärkeranlage, drei Megaphone, Infotische, Pavillon, Plakate, Flugblätter, Computeranlage, Fernseher, Lautsprecheranlage mit Boxen genannt. Der Kläger machte im Rahmen der Kooperationsgespräche deutlich, dass er an jedem Tag für die beiden Jahre für die Örtlichkeiten M. N. Str. 8 und K. drei parallele Versammlungen von 10.00 Uhr bis 22.00 Uhr anzeige. Im Grundbescheid wurden in Bezug auf das aktuelle Versammlungsgeschehen jeweils aktuelle, konkretisierende wöchentliche Ergänzungsbescheide in Aussicht gestellt.
- 6** Unter IV. enthält der Bescheid folgende Beschränkungen der angezeigten stationären Versammlungen:
- 7** Es darf täglich nur eine Versammlung mit einer Versammlungsdauer von maximal drei Stunden durchgeführt werden. Die Versammlungen dürfen lediglich an folgenden Örtlichkeiten stattfinden:
- 8** M., N. Straße 8, K. (S.), M., R., S. Straße 8, I. (F.), L., S. 5, K.
- 9** Jede Örtlichkeit darf nur einmal pro Woche gewählt werden. Für den Fall, dass die

gewählte Örtlichkeit nicht zur Verfügung steht, z.B. aufgrund von Baustellen oder anderweitigen Belegungen, kann eine Örtlichkeit maximal zweimal pro Woche gewählt werden.

- 10** Unter V. enthält der Bescheid folgende Immissionsschutzrechtliche Beschränkung / Beschränkung der sog. Muezzin-Rufe und des lautsprecherverstärkten Abspielens ähnlicher Texte:
- 11** Sowohl das lautsprecherverstärkte und unkommentierte Abspielen des Muezzin-Rufes als auch das lautsprecherverstärkte und unkommentierte Abspielen von Texten, die beim Abspielen dem Muezzin-Ruf ähnlich sind, insbesondere gesungene und gesprochene arabische Texte (beispielsweise religiöse Texte wie Suren oder Hadithe), darf insgesamt nur ein Mal pro Stunde für fünf Minuten erfolgen.
- 12** Dabei hat der Versammlungsleiter bzw. der Veranstalter die Wahl, welche Kundgebungsmittel er in den zur Verfügung stehenden fünf Minuten pro Stunde lautsprecherverstärkt abspielt; es dürfen in der Summe nicht mehr als diese fünf Minuten pro Stunde für das lautsprecherverstärkte Abspielen dieser Kundgebungsmittel (Muezzin-Ruf oder Texte, die beim Abspielen dem Muezzin-Ruf ähnlich sind) oder für das Abspielen all dieser Kundgebungsmittel zu einem bestimmten Zeitanteil in Anspruch genommen werden.
- 13** Der Bescheid führt unter anderem aus, der Kläger habe mitgeteilt, dass er die Vorratsanzeige vom 20. September 2017 vorsorglich gestellt habe, um je nach Ausgang des gerichtlichen Hauptsacheverfahrens bezüglich des Grundbescheids vom 24. Mai 2016 für das Verwaltungsgericht dokumentiert zu haben, dass der Wille, sich täglich von 10.00 Uhr bis 22.00 Uhr an bis zu drei verschiedenen Örtlichkeiten gleichzeitig oder aber zeitversetzt zu versammeln, fortbestehe. Die aktuelle Versammlungsanzeige sei vergleichbar mit der Sammelanzeige für 2016/2017. In einem solchen Umfang stelle das Versammlungsgeschehen eine erhebliche und unerträgliche Belastung für das Innenstadtgebiet und die dort betroffenen Dritten dar, wie es sich bereits 2016/2017 gezeigt habe und wie es die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs bestätigt hätten. Die durchgeführten Versammlungen stellten unverändert ein intensives und polarisierendes Versammlungsgeschehen dar, das noch immer zu Beschwerden führe. Es gäbe für den Veranstalter kein absolutes Selbstbestimmungsrecht im Sinne einer unbeschränkbaren Verfügungsbefugnis über Ort und Zeit. Vielmehr müsse der Kläger auf entgegenstehende Rechte Dritter Rücksicht nehmen. Aufgrund des hohen verfassungsrechtlich verbürgten Rangs der Versammlungsfreiheit genügten hierfür aber nicht Drittinteressen irgendwelcher Art. Als kollidierende Rechtsgüter kämen vorliegend insbesondere die grundrechtlich relevanten Belange der Straßenverkehrsteilnehmer, Lärmschutzbelange von Anwohnerinnen und Anwohnern, Passantinnen und Passanten sowie Personen, die im Nahbereich der Versammlungen ihrer Arbeit nachgehen einschließlich der anliegenden Gewerbetreibenden, sowie die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit und negativen Versammlungsfreiheit der Passanten sowie anderer Dritter in Betracht. Die im Rahmen der praktischen Konkordanz vorzunehmende Abwägung führe dazu, dass das Versammlungsrecht hinter anderen betroffenen Grundrechten (Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG) zurückstehe. Die angeordneten Auflagen seien auch verhältnismäßig, geeignet, erforderlich und angemessen. Ohne die Auflage unter Ziffer

V. hinsichtlich der Beschränkung der Muezzin-Rufe und des lautsprecherverstärkten Abspielens ähnlicher Texte würde aufgrund der Eingriffe in die Grundrechte Dritter eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung i.S.d. Art. 15 Abs. 1 BayVersG vorliegen. Bei ungehindertem Geschehensablauf würde es, wie es sich bereits aus den Erfahrungen der Vergangenheit und der dargelegten Beschwerdelage ergibt, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an den Rechtsgütern der Berufsfreiheit, der Eigentumsgarantie, der negativen Versammlungsfreiheit und der allgemeinen Handlungsfreiheit als Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit kommen. Insofern könne die Versammlungsbehörde die Erkenntnisse, die sie aufgrund der nunmehr seit Jahren stattfindenden Versammlungen gewonnen habe, heranziehen. Die Intensität und Lautstärke des Abspielens der Muezzin-Gesänge durch den P. im Innenstadtbereich würde ohne diese behördliche Verfügung das sozialadäquate Maß an zumutbaren Immissionen überschreiten und in seiner Ausprägung zu einer unzumutbaren Belästigung der Allgemeinheit, die auch unter Berücksichtigung des hohen Stellenwerts des Versammlungsrechts nicht über das bereits festgelegte Maß zu tolerieren sei, führen. Die Schwelle zur Unzumutbarkeit werde dabei auch gerade durch die bisherigen Abspielintervalle erreicht.

- 14** Der Kläger erhob zur Niederschrift beim Verwaltungsgericht München am 1. März 2018 Klage gegen die Beklagte und beantragt zuletzt,

I. Die unter Ziffer IV. des Bescheides vom 31. Januar 2018 aufgeführte Beschränkung

„Es darf täglich nur eine Versammlung mit einer Versammlungsdauer von maximal drei Stunden durchgeführt werden.“

aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, dass der Kläger weder in der Anzahl seiner Versammlungen, sei es nun pro Tag, Woche, Monat oder Jahr, noch zeitlich beschränkt wird.

- 15** II. Die unter Ziffer IV. des Bescheides vom 31. Januar 2018 aufgeführte Beschränkung

„Die Versammlungen dürfen lediglich an folgenden Örtlichkeiten stattfinden: M., N. Straße 8, K. (S.), M., R., S. Straße 8, I. (F.), L., S.straße 5, K.“

aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, dass der Kläger in der Auswahl seiner Versammlungsorte nicht beschränkt wird und schon gar nicht ausschließlich auf von der Beklagten festgelegte Versammlungsorte.

- 16** III. Die unter Ziffer IV. des Bescheides vom 31. Januar 2018 aufgeführte Beschränkung

„Jede Örtlichkeit darf nur einmal pro Woche gewählt werden. Für den Fall dass die gewählte Örtlichkeit nicht zur Verfügung steht, z.B. aufgrund von Baustellen oder anderweitigen Belegungen, kann eine Örtlichkeit maximal zweimal pro Woche gewählt werden.“

aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, dass der Kläger den gewählten Versammlungsort bei Verfügbarkeit ohne numerische Begrenzung belegen darf.

- 17** IV. Die unter Ziffer V. des Bescheides vom 31. Januar 2018 aufgeführte Beschränkung

„V. Immissionsschutzrechtliche Beschränkung / Beschränkung der sog. Muezzin-Rufe und des lautsprecherverstärkten Abspielens ähnlicher Texte Sowohl das lautsprecherverstärkte und unkommentierte Abspielen des Muezzin-Rufes als auch das lautsprecherverstärkte und unkommentierte Abspielen von Texten, die beim Abspielen

dem Muezzin-Ruf ähnlich sind, insbesondere gesungene und gesprochene arabische Texte (beispielsweise religiöse Texte wie Suren oder Hadithe), darf insgesamt nur ein Mal pro Stunde für fünf Minuten erfolgen.

Dabei hat der Versammlungsleiter bzw. der Veranstalter die Wahl, welche Kundgebungsmittel er - in den zur Verfügung stehenden fünf Minuten pro Stunde lautsprecherverstärkt abspielt; es dürfen in der Summe nicht mehr als diese fünf Minuten pro Stunde für das lautsprecherverstärkte Abspielen dieser Kundgebungsmittel (Muezzin-Ruf oder Texte, die beim Abspielen dem Muezzin-Ruf ähnlich sind) oder für das Abspielen all dieser Kundgebungsmittel zu einem bestimmten Zeiteanteil in Anspruch genommen werden."

vollinhaltlich aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, dass der Kläger in der Wahl seiner Kundgebungsmittel, insbesondere der Muezzin-Ruf, Muezzin-Ruf ähnliche Texte und Gesänge, arabische Texte, Suren, Hadithen und ähnliches frei und insbesondere nicht in Art und Zeiteinsatz zu beschränken ist.

18 Im Schriftsatz vom 21. Juni 2019 macht der Kläger allgemeine Ausführungen und konkretisiert seine Anträge. Im Übrigen wird durch den Kläger auf den Klageschriftsatz vom 14. Juni 2016 im Verfahren M 7 K 16.2674 verwiesen. Hier macht der Kläger unter anderem geltend, dass aufgrund personeller Verflechtungen zwischen der Stadt M. und dem ausgewiesenen Kontrahenten der Klägerin, dem Verein „M.... ..“, der Verdacht bestehe, hier werde nicht nach dem Neutralitätsgebot einer Behörde gehandelt. Der Kläger bringt gegen einzelne aufgelistete Beschwerden der Beklagten Bedenken vor und moniert, dass die Beklagte die Beschwerdelage selbst nicht nachgeprüft habe. Die Kundgebungsorte am I. und K. (S.) seien weder als Versammlungsorte geeignet, noch gleichwertig, noch hätten sie eine Sichtverbindung zum angezeigten Versammlungsort am Platz vor der F. Es bestehe auch eine Ortsbezogenheit der Versammlung zum M., da dort die mitverantwortlichen Mandatsträger des Rathauses säßen, welche ein Islamzentrum in M. förderten. Die Versammlungen richteten sich gegen den Oberbürgermeister D. R. und seine Stadträte, die im Rathaus residierten. Der M. sei ein geeigneter Ort für eine politische Kundgebung. Die von der Beklagten verfügbaren aufgeführten stationären Kundgebungsorte N. Str. 8, R., M., K. (S.) und S. Str. 8 seien nicht gleichwertig, zumal diese Kundgebungsorte nicht einmal einen Sichtbezug zum Rathaus hätten und daher einem Verbot zur Durchführung der Kundgebung gleichkämen. Der Kläger ergänzte seine Klagebegründung in Schriftsätzen vom 25. September 2019 und 26. September 2019 sowie in zwei Schriftsätzen vom 28. September 2019.

19 Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

20 Zur Begründung führt sie unter anderem aus, im Hinblick auf ein fortlaufendes, sich wiederholendes und hinsichtlich der angezeigten Zeiten und Örtlichkeiten unbestimmtes Versammlungsgeschehen im Innenstadtbereich ohne absehbare zeitliche Begrenzung sei eine umfassende Regelung seitens der Beklagten zur Verhinderung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, also zum Schutz berechtigter Rechte und Interessen Dritter, notwendig gewesen. Die getroffenen Regelungen seien geeignet, erforderlich und verhältnismäßig. Das Versammlungsrecht des Klägers habe aufgrund erheblicher

Beeinträchtigungen von ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Rechten, wie zum Beispiel der allgemeinen Handlungsfreiheit, der negativen Versammlungsfreiheit oder auch des Rechtes am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als Ausdruck der Berufsfreiheit, beschränkt werden können. Dabei sei dem Kläger dennoch umfangreich die Ausübung seines Versammlungsrechts zugestanden worden. Die Ziffer IV. des streitgegenständlichen Bescheides entspreche den Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs in seinem Beschluss vom 17. Oktober 2016 (10 CS 16.1468). Die Beschränkung des Klägers durch das von der Beklagten vorgegebene Rotationsprinzip sei rechtmäßig. Die hohe Anzahl der Beschwerden zeige als Gesamtbild eindrücklich und offen die erhebliche Belastung, die das sich wiederholende, stetige und in seiner Durchführung intensive Versammlungsgeschehen nach sich ziehe. Es ergebe sich bereits aus der allgemeinen Lebenserfahrung, dass z.B. eine wöchentliche bzw. tägliche weiträumige Absperrung des immer selben Veranstaltungsortes Belastungen und Beeinträchtigungen der Umgebung über das sozialadäquate Maß hinaus zur Folge hätte. Es bedürfe zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses keiner in jeder Einzelheit belegten Sachlage. Vielmehr müsse eine Prognose, also eine Einschätzung erfolgen. Die Beschwerden zeichneten in ihrer Vielzahl ein schlüssiges und nachvollziehbares Gesamtbild dahingehend, dass es durch die dauernde und fortwährende Durchführung der Versammlungen an den gleichen Versammlungsortlichkeiten in gleichbleibender Art und Weise zwangsläufig zu Beeinträchtigungen des täglichen Lebens hinsichtlich der Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs, der Berufsausübung, des Wohnens und der Bewegungsfreiheit komme bzw. gekommen sei. Diese Beeinträchtigungen seien bei singulären Ereignissen zweifelsohne zu Gunsten der Versammlungsfreiheit hinzunehmen. Bei Fortschreiten des Versammlungsgeschehens in der hier vorliegenden Intensität sinke jedoch die rechtliche Schwelle, solche Einschränkungen hinnehmen zu müssen, erheblich. Seit Umsetzung des Grundbescheids vom 24. Mai 2016 sowie des aktuell angegriffenen Bescheides nach Maßgabe der Beschlüsse des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 7. Juli 2016 (a.a.O) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 17. Oktober 2016 (a.a.O) sei die Anzahl der Beschwerden zurückgegangen. Fände ein Versammlungsgeschehen in der Intensität statt, wie vor Vollzug der Grundbescheide nach Maßgabe der gerichtlichen Beschlüsse, bestünde insofern noch immer eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass bei ungehindertem Geschehensablauf mit einer massiven Beeinträchtigung der Rechtsgüter Dritter zu rechnen sei. Die Versammlungsanzeige sei vergleichbar mit der Sammelanzeige für die Jahre 2016/2017. Die im Bescheid vom 31. Januar 2018 unter Ziffer V. verfügte Regelung entspreche dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 17. Oktober 2016 (a.a.O) und sei daher rechtlich nicht zu beanstanden. Die Beschwerden seit dem Erlass des Grundbescheids vom 24. Mai 2016 zeigten, dass das Kundgebungsmittel des Muezzin-Rufs noch immer als störend, provokativ, verunglimpfend und als schlecht auszublenden empfunden werde. Es sei daher davon auszugehen, dass eine Absenkung des bereits erreichten Schutzniveaus erneut eine Flut von Beschwerden des betroffenen Personenkreises hervorrufen würde. Das Abspielen diene dem Kläger trotz der Beschränkung noch immer als Gestaltungs- und Erkennungsmittel, um gerade zu Beginn seiner Veranstaltung die entsprechende Aufmerksamkeit zu erreichen. Im Übrigen setze der Veranstalter viele Kundgebungsmittel ein, die ihm gleichermaßen ermöglichten, Aufmerksamkeit zu

erregen und ein spezifisches Erscheinungsbild seiner Versammlung zu erzeugen.

- 21** Das Gericht hat zur Sache am 1. Oktober 2019 mündlich verhandelt.
- 22** Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und vorgelegten Behördenakten auch in den Verfahren M 7 K 16.2674 und M 7 S 16.2675 sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 23** Über den Rechtsstreit konnte aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 1. Oktober 2019 entschieden werden, obwohl der Kläger die mündliche Verhandlung verlassen hat. Der Kläger wurde rechtzeitig und ordnungsgemäß zur Sitzung geladen und wurde mit der Ladung auf die Möglichkeit hingewiesen, dass gemäß § 102 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) beim Ausbleiben eines Beteiligten auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden kann.
- 24** Die zulässige Anfechtungsklage gegen die im Bescheid vom 31. Januar 2018 festgesetzten Auflagen unter Ziffer IV. und V. ist unbegründet.
- 25** Bei den nach Art. 15 Abs. 1 Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) erlassenen Auflagen handelt es sich um Verwaltungsakte i.S.v. Art. 35 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG). Die Auflagen haben Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2019. Der Kläger hat daher nach sachdienlicher Auslegung der Klageanträge Anfechtungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO hinsichtlich der Beschränkungen unter den Ziffern IV. und V. des streitgegenständlichen Bescheides erhoben.
- 26** Bei den Beschränkungen im versammlungsrechtlichen Grundbescheid handelt es sich um versammlungsrechtliche Auflagen im Sinne von Art. 15 BayVersG. Nach Absatz 1 dieser Vorschrift kann eine Versammlung unter freiem Himmel unter anderem dann beschränkt werden, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist - d.h. wenn bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter zu rechnen ist (BVerfG, B. v. 19. 12 2007 - 1 BvR 2793/04 - juris Rn. 20 m.w.N.) - oder ein Fall des Art. 12 Abs. 1 BayVersG vorliegt. Die Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Abwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer, mindestens gleichwertige Rechtsgüter, notwendig ist (BVerfG, B.v. 14.5.1985 - 1 BvR 233/81 - juris).
- 27** Zu den anerkannten Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zählt neben Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit und Vermögen auch im Versammlungsrecht nach traditionellem polizeirechtlichen Verständnis die Unversehrtheit der Rechtsordnung, so auch die grundrechtlich verbürgten Rechte von Freiberuflern und Gewerbetreibenden aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG und die Vorschriften über die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs (vgl. BVerwG, U. v. 21.4.1989 - 7 C 50.88 - juris Rn. 15 m.w.N; BVerfG, B. v. 14.5.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 - juris Rn. 77). Ebenfalls vom Begriff der öffentlichen Sicherheit in Art. 15 Abs. 1 BayVersG sind umfasst der Schutz der subjektiven Rechte bzw. Rechtsgüter Dritter wie z.B. die Gesundheit sowie das durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (ebenfalls) geschützte

Ruhebedürfnis der Anwohner und die durch Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützten wirtschaftlichen Interessen von (betroffenen umliegenden) Freiberuflern, Geschäften und gastronomischen Betrieben (vgl. BayVGh, U.v. 22.9.2015 - 10 B 14.2246 - juris Rn. 53; B.v. 28.6.2013 - 10 CS 13.1356 - juris Rn. 4). Unter diesen Voraussetzungen kann - ungeachtet des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters über Ort und Zeitpunkt der geplanten Versammlung (vgl. BVerfG, B. v. 29. August 2015 - 1 BvQ 32/15 - juris Rn. 4 m.w.N.) - auch der Versammlungsort verlegt oder andere Auflagen verfügt werden. Mit Blick auf die Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen beim Erlass versammlungsrechtlicher Beschränkungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt werden. Sie ist auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zu stützen, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts ergeben (BVerfG, B. v. 12.5.2010 - 1 BvR 2636/04 - Rn. 17 m.w.N., B. v. 4.9.2009 - 1 BvR 2147/09 - juris Ls 2a und B. v. 6.6.2007 - 1 BvR 1423/07 - juris Rn. 17). Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (BVerfG, B. v. 12.5.2010 - 1 BvR 2636/ 04 - Rn. 17). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Auflage liegt grundsätzlich bei der Behörde (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, B.v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - juris Rn. 17; B.v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 - juris Rn. 20 jeweils m.w.N.).

- 28** Es gehört zu dem von Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters einer Versammlung, im Einzelnen festzulegen, zu welcher Zeit und an welchem Ort er seine Demonstration durchführen will. Nur soweit eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt, kann von dem Veranstalter nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG verlangt werden, dass er den geplanten Verlauf seiner Demonstration in zeitlicher oder räumlicher Hinsicht ändert (BayVGh, B.v. 25.2.2008 - 10 CS 08.466).
- 29** Die Beklagte hat die für die Jahre 2018 und 2019 geplanten stationären Versammlungen des Klägers zum Schutze Dritter, nämlich der Anlieger an den Versammlungsorten, darunter zahlreiche Freiberufler, Gewerbetreibende, Beschäftigte, Wohnungsinhaber, sowie der Passanten und Verkehrsteilnehmern, und damit zum Schutz von grundrechtlich verbürgten Rechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 und 2 GG eingeschränkt bzw. örtlich verlegt. Hierbei hat die Beklagte im Rahmen der praktischen Konkordanz einen Ausgleich der grundrechtlich geschützten Rechte des Klägers und Dritter getroffen, der nicht zu beanstanden ist.
- 30** Die Beklagte hat glaubhaft eine Gefahrenprognose erstellt, die zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung die Beschränkungen gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG rechtfertigt. Hierbei wird Gefahrenprognose definiert als die Einschätzung der Gefahrenlage einer zukünftigen Entwicklung anhand der vorhandenen Situation und auf der Grundlage der konkreten Tatsachen, Erkenntnisse, zeitnahen Erfahrungen und vergleichbaren Ereignissen (Dürig-Friedl/Enders, VersammlG, 2016, § 15 Rn. 60). Die Beklagte ist ihrer insoweit bestehenden Darlegungslast nachgekommen und hat hinreichende konkrete und nachvollziehbare Anhaltspunkte für mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Schäden bei den genannten entgegenstehenden Rechtsgütern bzw. rechtlich geschützten Interessen aufgeführt.
- 31** Die Behörde hatte hierbei die von dem Kläger in der Anzeige vom 20. September 2017

gemachten Angaben zugrunde zu legen. Für die Gefahrenprognose war daher das Versammlungsgeschehen entscheidend, das ohne die Festlegung von Auflagen nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG stattgefunden hätte. Im Rahmen der damaligen Kooperation machte der Kläger deutlich, dass er den angezeigten, weiten Umfang seiner Versammlungen durchführen möchte. Auf die tatsächliche Entwicklung, in welchem Umfang der Kläger Versammlungen dann wirklich durchführt, kommt es nicht an. Die Beklagte hatte bei der Gefahrenprognose das angezeigte Versammlungsgeschehen aus einer ex ante Sicht zu betrachten. Dies ist entscheidend. Hierbei konnte auf die Erfahrungen der Versammlungen des Klägers bzw. der vorherigen Bewegung auch vor dem Grundbescheid vom 24. Mai 2016 zurückgegriffen werden. In dieser Zeit fanden die vom Kläger beantragten Versammlungen ohne behördliche Beschränkungen statt. Im Unterschied zu dem Versammlungsgeschehen zu dieser Zeit verzichtete der Kläger in seiner Anzeige vom 20. September 2017 auf die einmal wöchentlich stattfindenden, sich fortbewegenden Versammlungen und beantragte stattdessen täglich stationäre Versammlungen in einem Umfang von drei parallel stattfindenden Versammlungen an drei verschiedenen zentralen Orten der M. Innenstadt.

32 Zunächst verweist das Gericht hinsichtlich der Gefahrenprognose insbesondere auf folgende Ausführungen des Verwaltungsgerichts München im Beschluss vom 7. Juli 2016 (M 7 S 16.2675), sowie auf die Ausführungen vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof im Beschluss vom 17. Oktober 2016 (10 CS 16.1468):

33 (VG München, B. v. 7. Juli 2016 - M 7 S 16.2675 - S. 18 ff.)

„Für ihre (der Beklagten) Prognose, dass durch die Versammlungen des Antragstellers (Klägers) Dritte in ihren Rechten beeinträchtigt werden, stützt sie sich auf zahlreiche Beschwerden, die polizeilich abgesperrte oder sonst unzugängliche Garagenzufahrten, Wohnungs-, Geschäfts- und Betriebszugänge, widerrufene Freischankflächen, die eingeschränkte Erreichbarkeit eines Gebäudes oder des nächsten Verkehrsmittels, den vorübergehenden Ausfall von Verkehrsmitteln, (Dauer-)Lärm in der Wohnung, am Arbeitsplatz, in Betrieben, Geschäften, freiberuflichen Praxen und Kanzleien, Störungen des Gottesdienstes, Umsatzeinbußen, aufgedrängte Meinungsäußerungen und deren Inhalt und Wirkung auf davon besonders betroffene Personengruppen wie Flüchtlinge und muslimische Gläubige und die Beanspruchung innerstädtischen Raums durch Versammlungen bzw. die Verdrängung der nicht an den Versammlungen beteiligten Allgemeinheit von zentralen Plätzen zum Gegenstand haben. Auch wenn einzelne Beschwerden tatsächlich und rechtlich angreifbar sein und einzelne Beschwerdeführer im Lager der Antragsgegnerin stehen mögen, ist in Anbetracht der massenhaften und vielfältigen Beschwerden, auch von vielen Privatpersonen, nicht davon auszugehen, dass die Dokumentation der Antragsgegnerin (Beklagten), die im Eilverfahren noch umfangreich ergänzt worden ist, ein völlig falsches Bild zu Lasten des Antragstellers abgibt. Abgesehen davon ist die Beschwerdelage im Rahmen der Gefahrenprognose nur ein, wenn auch gewichtiges Indiz. Denn erfahrungsgemäß beschwert sich immer nur ein Teil der Betroffenen; andere nehmen Beeinträchtigungen hin oder meiden den Ort. Es ist auch nicht entscheidend, ob sämtliche Beeinträchtigungen Dritter in der Vergangenheit unmittelbar durch Teilnehmer an den Veranstaltungen des Antragstellers oder der vormaligen Bewegung „B.“ oder „M.“ verursacht worden sind oder ob sie sich als mittelbare Folge des Versammlungsgeschehens darstellen. Der Antragsteller

veranstaltet nunmehr seit rund einem Jahr Aufzüge (Montagsspaziergänge) und stationäre Versammlungen am O.- und M. zu einem einheitlichen Themenspektrum und mit einheitlichem Erscheinungsbild, so dass für die Prognose, welche Rechtsbeeinträchtigungen Dritter künftig zu besorgen sind, allein auf die Beschwerden aus diesem Zeitraum abgestellt werden kann. Einzubeziehen sind auch vom Antragsteller nicht beabsichtigte, aber unvermeidbare Auswirkungen des von ihm veranlassten Versammlungsgeschehens, wie Verkehrsumleitungen, Sicherheitsabsperungen und ein erhöhter Lärmpegel. Die durch Gegendemonstranten und sonstige Veranstaltungen wie öffentliche Vergnügungen verursachten Beeinträchtigungen der Anlieger und Passanten sind freilich nicht dem Antragsteller zuzurechnen. Da die vom Antragsteller gewünschten Versammlungsorte aber sehr vielfältigen Nutzungen gewidmet sind, hierzu auch intensiv genutzt werden und Gegendemonstranten in gleichem Maße wie er die Versammlungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen können, stellt sich die Vor- und Überbelastung dieser Orte mit beeinträchtigenden Auswirkungen sämtlicher Nutzungen als ein Gesichtspunkt dar, der im Rahmen einer Interessenabwägung zu Gunsten der belasteten Dritten zu würdigen ist. Ebenso wenig ist entscheidend, dass einzelne geltend gemachte Beeinträchtigungen, wie z.B. Umsatzeinbußen, nicht belegt oder nachgewiesen sind und andere Ursachen haben könnten (schlechte Witterung, negative Kundenbewertungen), dass einzelne Beschwerdeführer sich zum Teil mehr durch die Inhalte der vom Antragsteller vertretenen Meinungen und weniger durch das Demonstrationsgeschehen als solches gestört fühlen und ob die Polizei, die Straßenbaubehörde, die Münchner Verkehrsgesellschaft und sonstige öffentliche Stellen auch mit weniger eingreifenden Maßnahmen die öffentliche Sicherheit und den öffentlichen Nahverkehr noch gewährleisten könnten. Denn es steht bereits aufgrund allgemeiner Lebenserfahrung mit ausreichender Wahrscheinlichkeit fest, dass wöchentliche bzw. sogar tägliche Versammlungen, die häufig Gegendemonstrationen auslösen, in einer stark frequentierten innerstädtischen Lage für Anlieger und Passanten erhebliche Beeinträchtigungen mit sich bringen. Das Versammlungsgeschehen an den vom Antragsteller beanspruchten Orten O. und M. ist gerichtsbekannt. Auch wenn die Versammlungen des Antragstellers und der Gegendemonstranten im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG friedlich bleiben, entsteht infolge des massenhaften Andrangs von Personen, der politischen Auseinandersetzungen, der notwendigen Polizeipräsenz, des Lärms und des beeinträchtigten Zugangs zu Verkehrsmitteln und Gebäuden eine Art Ausnahmezustand bzw. ein Klima, in dem viele Passanten und Kunden es vorziehen, nicht am Ort zu verweilen oder von vornherein den Ort, wenn möglich, weiträumig zu meiden. Es kann daher sicher davon ausgegangen werden, dass zumindest von Tagesgästen generierte Umsätze sowie Umsätze im Bereich der Gastronomie nicht zu anderen Zeiten „nachgeholt“ werden und deshalb Geschäfte und Gastronomie negativ betroffen sind und dass Touristen mit Verunsicherung auf das Geschehen reagieren und diesem auszuweichen suchen. Dies ist mit einzelnen Fotos, die besetzte Freischankflächen zeigen, nicht widerlegt. Zumindest längerfristig ist damit zu rechnen, dass ein Vermeidungsverhalten auch auf Praxen, Kanzleien, Geschäfte und Dienstleister spürbar und nachhaltig durchschlägt. Die Ergebnisse der von der Industrie- und Handelskammer veranstalteten Umfrage in der Umgebung des O. untermauern diese Annahme. Ungeachtet dessen, welche Schlüsse daraus zu ziehen sind, dass nur knapp

1/8 der angeschriebenen Unternehmen hieran teilgenommen haben, sieht sich immerhin eine nicht vernachlässigenswerte Anzahl von 49 Unternehmen als durch die Montagsdemonstrationen erheblich beeinträchtigt an. 41 Unternehmen beklagen Umsatzeinbußen, 32 davon erhebliche und existenzgefährdende, 51 Unternehmen sehen sich Einschränkungen des Geschäftsbetriebs, davon 43 erheblichen Einschränkungen ausgesetzt. Da die Vorbereitungen auf Seiten des Antragstellers am O. bereits ab 16:30 Uhr beginnen, kommt es dort auch bereits vor Geschäftsschluss zu versamlungsbedingten Einschränkungen. Davon abgesehen ist eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen noch nach den üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten von Versamlungen betroffen, wie Inhaber und Besucher von Kulturbetrieben, sonstigen Veranstaltungen und Gastronomie sowie Anwohner und Verkehrsteilnehmer. Schon aufgrund der rein körperlichen Inanspruchnahme des öffentlichen Raums durch Demonstranten und Polizei können Gehsteige, Plätze, Zugänge und Zufahrten von Passanten, Anwohnern und Betriebsinhabern vorübergehend nicht so wie sonst genutzt werden. Auch steht fest, dass durch das Versamlungsgeschehen nicht unerheblicher Lärm verursacht wird und zwar nicht nur von Gegendemonstranten. Weiter spricht nichts dafür, dass die Polizei, die Münchner Verkehrsgesellschaft, die Straßenbaubehörde der Antragsgegnerin und sonstige öffentliche Stellen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und des öffentlichen Nahverkehrs regelmäßig Maßnahmen ergreifen, die über die nach ihrer fachlichen Einschätzung notwendigen hinausgehen oder ihren Beurteilungsspielraum überschreiten, auch wenn in einzelnen Fällen noch Verbesserungen zu Gunsten Drittbetroffener zu erzielen sein mögen. Jedenfalls ist im Ergebnis ohne Einschränkungen der Versamlungsfreiheit des Antragstellers mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einem Schaden für die dieser entgegenstehenden Rechtsgüter zu rechnen.

- 34** Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Versamlungsfreiheit allerdings nur dann zurückzutreten, wenn eine Güterabwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist (BVerfG, B. v. 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 - juris Rn 79). Demgemäß rechtfertigt nicht jedes beliebige Interesse eine Einschränkung dieses Freiheitsrechts. Belästigungen, die sich zwangsläufig aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Veranstaltungszweck nicht vermeiden lassen, werden Dritte im allgemeinen ertragen müssen (BVerfG, aaO).
- 35** Dennoch ist die Grundentscheidung der Antragsgegnerin, die Aufzüge und stationären Versamlungen des Antragstellers zukünftig an wechselnde Orte zu verlegen, nicht zu beanstanden. Der Rechtsprechung, dass versamlungsimmanente Beeinträchtigungen von den Betroffenen grundsätzlich hinzunehmen sind, liegt ersichtlich zugrunde, dass Versamlungen üblicherweise singuläre Ereignisse sind, bei denen Dritten im Rahmen eines Interessenausgleichs wesentlich einschneidendere Beeinträchtigungen zugemutet werden können als im Falle regelmäßiger Ereignisse (vgl. Rspr. zu Volkfesten u.ä., BayVGh, B. v. 22. November 2005 - 22 ZB 05.2679 - juris Rn 10 ff.). Sie kann deshalb nicht ohne weiteres auf eine Situation beinahe täglicher und wöchentlicher Ereignisse übertragen werden. Einmalig vorkommende, weniger schwer oder mittelschwer wiegende Beeinträchtigungen wie vorübergehend verstellte Garagenzufahrten, Umwege zur eigenen Wohnung oder zum nächsten Verkehrsmittel, Lärmimmissionen in der

Wohnung, am Arbeitsplatz, im Betrieb, der freiberuflichen Praxis oder beim Gottesdienst, der vorübergehende Ausfall von Verkehrsmitteln, Umsatzeinbußen und auch einfach nur fehlende Ruhe vor aufgedrängten Meinungsäußerungen gewinnen durch regelmäßige Wiederholung erheblich an Intensität und können sich zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen grundrechtlich geschützter Rechte (Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) verdichten und sogar dem Entzug einer Rechtsposition gleichkommen. Insbesondere Anlieger sind diesen Beeinträchtigungen ausgesetzt ohne die Möglichkeit, ihnen auszuweichen. Aber auch die Beeinträchtigung der Allgemeinheit gewinnt dadurch an Gewicht, dass die Versammlungen infolge ihrer Häufigkeit eine teilweise Verdrängung von beliebten innerstädtischen Plätzen und zentralen Verkehrsschnittpunkten bewirken. Das Gericht teilt die Auffassung der Antragsgegnerin, dass die zu erwartenden Rechtsbeeinträchtigungen ihrer Dauer und Intensität nach massiv und den Anliegern und Passanten auf Dauer nicht zumutbar sind; ferner, dass eine große Anzahl Betroffener vor den Beeinträchtigungen zu schützen ist und dass wiederum dem Antragsteller, auch im Hinblick auf die Häufigkeit seiner Veranstaltungen, trotz der verfügbaren Einschränkungen ausreichend Gelegenheit bleibt, von seinen Grundrechten auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit Gebrauch zu machen.“

36 (BayVGH, B.v. 17.10.2016 - 10 CS 16.1468 - juris Rn. 30)

„Die Antragsgegnerin (Beklagte) ist ihrer insoweit bestehenden Darlegungslast nachgekommen und hat hinreichende konkrete und nachvollziehbare Anhaltspunkte für mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Schäden bei den genannten entgegenstehenden Rechtsgütern bzw. rechtlich geschützten Interessen aufgeführt. Dabei durften die Antragsgegnerin und dies nachvollziehend das Verwaltungsgericht auf der Grundlage der dokumentierten zahlreichen Beschwerden von Anwohnern, freiberuflich Tätigen sowie Inhabern, Beschäftigten und Kunden von Geschäften, gewerblichen und gastronomischen Betrieben im Bereich der Versammlungsorte (O. und M.) und der Aufzugsrouten sowie deren näheren Umgebung über entsprechende Beeinträchtigungen durch die bisherigen Versammlungen des Antragstellers und der Vorgängerbewegungen „B.“ und „M.“ auch ohne (nähere) Überprüfung im Einzelfall eine hinreichende Gefährdungslage annehmen. Wie dem Erstgericht ist auch dem erkennenden Senat das bisherige Versammlungsgeschehen an und um den O. mit den jeweiligen Aufzugsrouten sowie dem M. bekannt. Aufgrund dieser (eigenen) Kenntnis und der vom Verwaltungsgericht zu Recht mit angeführten allgemeinen Lebenserfahrung steht auch für den Senat mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit fest, dass es bei einem uneingeschränkten Ablauf des Versammlungsgeschehens des Antragstellers auch in Zukunft zu massiven Beeinträchtigungen von Rechtsgütern Dritter kommen wird. Dazu gehören vor allem die durch die Versammlungen des Antragstellers und die aus Sicherheitsgründen erforderlichen großräumigen polizeilichen Absperr- und Sicherungsmaßnahmen verursachten erheblichen Einschränkungen des Verkehrs (auch des öffentlichen Personennahverkehrs) und der Zufahrten und Zugangsmöglichkeiten von privaten Wohnungen und (Garagen-)Stellplätzen, von an- und umliegenden Geschäften, gastronomischen Betrieben, Hotels, Praxen von Freiberuflern und öffentlichen Veranstaltungsräumen. Derartige Behinderungen in der Vergangenheit sind durch eine große Anzahl schlüssiger und glaubhafter Beschwerden betroffener Personen

und Unternehmen belegt. Auch die in zahlreichen Beschwerden geltend gemachten spürbaren bzw. erheblichen Umsatzeinbußen durch ausbleibende Gäste oder Kunden sind angesichts dessen ohne weiteres nachvollziehbar. Es liegt vielmehr auf der Hand, dass die regelmäßigen Versammlungen des Antragstellers (Klägers) und das damit einhergehende große Polizeiaufgebot mit großräumigen Absperrmaßnahmen und Umleitungen des Verkehrs den Zugang zu den betroffenen zentralen innerstädtischen Bereichen zeitweise unmöglich machen oder jedenfalls in schwerwiegender Weise beeinträchtigen, auf Passanten und Kunden abschreckend wirken und bei diesen das vom Verwaltungsgericht festgestellte „Vermeidungsverhalten“ auslösen. Dies führt aber jedenfalls auf Dauer unabhängig von den sonstigen Beeinträchtigungen zwangsläufig auch zu nicht unerheblichen Umsatzeinbußen bei den betroffenen Gastronomiebetrieben, Geschäften, Dienstleistungsunternehmen, Kanzleien und Praxen. Auch diesbezüglich ist das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass die umfangreiche Dokumentation der Antragsgegnerin über entsprechende Beschwerden bei einer Gesamtschau entgegen dem Vorbringen des Antragstellers kein falsches Bild zu seinen Lasten erzeugt, sondern die betroffenen Unternehmen und Personen vielmehr in schlüssiger und nachvollziehbarer Weise an den jeweiligen Tagen - und nicht nur während der eigentlichen Dauer der Versammlung - erhebliche Einschränkungen und Umsatzeinbußen geltend machen. Die demgegenüber unsubstantiierte Behauptung bzw. Einlassung des Antragstellers, es handle sich hier offenkundig um nur „wenige Dutzend substanzlose Beschwerden“ und Behauptungen, die „nur auf Zuruf Dritter zustande gekommen“ seien, vermag diese Bewertung nicht ernsthaft infrage zu stellen.“

- 37** Insbesondere bezüglich der Beurteilung der örtlichen Einschränkungen des Versammlungsgeschehens des Klägers sowie der „Rotation“ zwischen verschiedenen Versammlungsplätzen wird auch auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts München vom 10. November 2016 (M 13 S 16.5058) sowie auf die Beschwerdeentscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 10. November 2016 (BayVGh, B.v. 10.11.2016 -10 CS 16.2256 - juris) verwiesen.
- 38** Auch wenn in diesen gerichtlichen Entscheidungen der Grundbescheid vom 24. Mai 2016 bzw. ein hierzu ergangener Ergänzungsbescheid streitgegenständlich waren, können die Erwägungen für den Grundbescheid vom 31. Januar 2018 herangezogen werden. Dies auch unter Berücksichtigung, dass im Gültigkeitszeitraum des Grundbescheids vom 24. Mai 2016 der Kläger zusätzlich sich fortbewegende Versammlungen durchführte, die besonders viele Beschwerden und Sicherungsmaßnahmen hervorriefen. Jedoch auch bei Zugrundelegung des angezeigten Versammlungsgeschehens vom 20. September 2017, bei dem an jedem Tag der Woche an drei verschiedenen Orten der Innenstadt eine stationäre Versammlung des Klägers stattfinden sollte, sind die Ausführungen der beiden Beschlüsse zutreffend. Insbesondere die Aussagen hinsichtlich der Überbelastung der Orte bei einem nicht beschränkten Versammlungsgeschehen können als Grundlage des streitgegenständlichen Bescheides herangezogen werden. Die für die Versammlungen des Klägers vorgesehenen Innenstadttorte gerade in der Fußgängerzone müssen für verschiedene Nutzungen und Bedürfnisse zur Verfügung stehen. Der Kläger setzt bei seinen Versammlungen Hilfsmittel, wie Lautsprecheranlage und Videoleinwand, ein. Auch die aktuelle Beschwerdelage aus dem Jahr 2017 zeigt, dass selbst bei dem reglementierten Versammlungsgeschehen Beschwerden durch Nachbarschaft und

Passanten, insbesondere wegen des von den Versammlungen ausgehenden Lärms, eingegangen sind. Würden die Versammlungen des Klägers in der beantragten Häufigkeit und in dem beantragten zeitlichen und örtlichem Umfang stattfinden, würde dies zu einer nicht hinnehmbaren Beeinträchtigung der Rechte Dritter wie Anwohner, Passanten, Freiberufler und Gewerbetreibender führen. Die Anordnung der Beschränkung auf täglich eine Versammlung mit einer Versammlungsdauer von maximal drei Stunden, die Festlegung von verschiedenen Versammlungsorten sowie die „Rotation“ der Versammlungen zwischen diesen Orten waren daher rechtmäßig. Bei den festgelegten Orten handelt es sich um Orte, bei dem der eine oder andere attraktiver erscheint, da er sich näher in der Innenstadt befindet oder stärker durch Passanten frequentiert ist. Jedoch befinden sich alle festgelegten Orte in einem engen Radius zur zentralen Innenstadt und entsprechen damit dem Bedürfnis des Klägers nach hoher Aufmerksamkeit seiner Versammlungen. Durch die „Rotation“ wird auch sichergestellt, dass der Kläger an die von ihm bevorzugten Orte regelmäßig zurückkehren kann.

- 39** Die streitgegenständlichen örtlichen und zeitlichen Verlegungen sowie die Beschränkung auf täglich eine Versammlung sind geeignet, erforderlich und angemessen wegen vorrangiger, zumindest aber gleichwertiger anderer Rechtsgüter angeordnet worden. Die Ermessenserwägungen der Beklagten im streitgegenständlichen Grundbescheid tragen die angeordneten Auflagen. Dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass der Kläger nunmehr drei parallele Versammlungen angemeldet hat. Ein Versammlungsgeschehen mit drei parallelen Veranstaltungen mit „wechselnder Teilnehmerzahl“ an den zentralen Orten M., N. Str. 8 und K. durfte von der Beklagten sowohl zeitlich als auch örtlich beschränkt werden. Durch das Ausweichen auf andere Orte als die drei beantragten Orte und die Notwendigkeit zur Rotation wird kein faktisches Verbot der Versammlungen bewirkt, das nur als ultima ratio (vgl. BVerfG, B. v. 4.9.2009 - 1 BvR 2147/09 - juris Rn 17 m.w.N.) in Betracht kommt. Andere und wechselnde Versammlungsorte nehmen den Versammlungen weder thematisch noch ihrer Gestalt nach weitgehend ihren Charakter oder ihren Sinn (vgl. Wächtler/Heinhold/Merk, BayVersG, 1. Aufl. 2011, Art. 15 Rn. 24 f.). Anlass und Thema der Versammlungen sind aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen und Politik (vgl. insgesamt VG München, B.v. 7.7.2016 - M 7 S 16.2675, Seite 23). Mildere Mittel zur Verringerung der Rechtsbeeinträchtigungen Dritter als eine zeitliche und teilweise örtliche Verlegung der täglichen Versammlungen sind nicht erkennbar. Die Außenwirksamkeit der Veranstaltungen des Klägers wird schon aufgrund der außerordentlichen Häufung der Veranstaltungen durch eine Rotation nur geringfügig beeinträchtigt. Der Kläger kehrt in kurzen Zeitabständen regelmäßig an die nicht weit voneinander entfernt liegenden zentralen Versammlungsorte zurück und seine Veranstaltungen bleiben ihrer Ausgestaltung nach weitgehend unangetastet (vgl. insgesamt VG München, B.v. 7.7.2016 - M 7 S 16.2675, Seite 24). Die Verhältnismäßigkeit der Anordnung der „Rotation“ zwischen den Versammlungsorten wurde auch im Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGh, B.v. 17.10.2016 - 10 CS 16.1468 - juris Rn. 41) bestätigt.
- 40** Die Beschränkung unter Ziffer V. des Bescheides vom 31. Januar 2018 ist ebenfalls rechtmäßig. Es wird insgesamt auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts München im Beschluss vom 7. Juli 2016 (M 7 S 16.2675), sowie auf die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof im Beschluss vom 17. Oktober 2016 (10 CS

16.1468) verwiesen. Insbesondere:

41 (VG München, B. v. 7. Juli 2016 - M 7 S 16.2675 - S. 26)

„Schließlich ist in Anbetracht des täglichen Einsatzes des Muezzinrufs und seiner besonderen Beschwer für Dritte, die ihm gegen ihren Willen ausgesetzt sind, nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin (Beklagte) die Verwendung dieses Kundgebungsmittels stark eingeschränkt hat. Wegen seines ungewöhnlichen Charakters lässt sich der Muezzinruf, der schon nach seinem ursprünglichen Zweck dazu dient, die Aufmerksamkeit der Gläubigen zu erregen, weniger gut ausblenden als die üblichen Alltagsgeräusche. Als Kundgebungsmittel wird er zum Teil als provozierend und als religiöse Verunglimpfung empfunden. Er beeinträchtigt daher nicht nur das Wohn- und Arbeitsklima ganz außerordentlich, was sich auch im Beschwerdebild spiegelt. Allerdings erscheint eine Reduzierung auf nur fünf Minuten jeweils zu Beginn der täglichen Veranstaltungen (Anm. so Auflage unter Ziffer V. des Grundbescheides der Beklagten vom 24. Mai 2016) nicht erforderlich und angemessen, da diese Versammlungen, für Passanten schon von weitem gut erkennbar, hierdurch ihren spezifischen Charakter erhalten und mit dem sich deutlich von der Geräuschkulisse der Umgebung abhebenden Ruf eine große Außenwirksamkeit erzielt wird. Können hiermit nur noch einmal zu Beginn der Veranstaltung die zufällig anwesenden Passanten erreicht werden, ist seine Wirksamkeit im Wesentlichen nicht mehr gegeben. Bei einer Abwägung der widerstreitenden Interessen ist dem Antragsteller (Kläger) eine gewisse Regelmäßigkeit zum Erhalt des Muezzinrufs als noch wirksames Kundgebungsmittel zuzugestehen, wenn auch nicht in der bisherigen Häufigkeit. Nachdem die Beeinträchtigung der Anlieger und Passanten durch die angeordnete Rotation der Versammlungen abgeschwächt wird, hält die Kammer eine Beschränkung auf fünf Minuten in einer Stunde für vertretbar und verhältnismäßig.“

42 (BayVGH, B.v. 17.10.2016 - 10 CS 16.1468 - juris Rn. 31)

„Nicht zu beanstanden ist weiter die Feststellung des Verwaltungsgerichts, durch das Versammlungsgeschehen des Antragstellers (Klägers) werde an den betroffenen Orten, am täglichen Versammlungsort M. vor allem auch durch die dort eingesetzte Lautsprecheranlage und den regelmäßig abgespielten „Muezzinruf“, ein nicht unerheblicher Lärm verursacht, der in zahlreichen glaubhaften Beschwerden schon aufgrund der seiner Häufigkeit, Intensität und bezogen auf das Kundgebungsmittel „Muezzinruf“ auch Fremdartigkeit als penetrant, belästigend bzw. nachhaltig störend beschrieben wird. Der Einwand des Antragstellers, Lärmstörungen gingen allenfalls von den Gegendemonstrationen aus, bleibt unsubstantiiert, blendet das eigene Versammlungsgeschehen völlig aus und ist daher nicht geeignet, die überzeugenden Ausführungen des Erstgerichts zu erschüttern.“

43 Diese rechtlichen Ausführungen können auch für die Auflage unter Ziffer V. im Grundbescheid vom 31. Januar 2018 herangezogen werden. Der Kläger macht in seinem Klageantrag deutlich, dass er den Muezzin-Ruf bzw. Muezzin-Ruf ähnliche Texte und Gesänge frei ohne Begrenzung in Art und Zeiteinsatz verwenden möchte. Damit möchte er einen Einsatz des lautsprecherverstärkten Rufes über die gesamte beantragte Zeit der Versammlung (10.00 Uhr bis 22.00 Uhr) an drei parallelen Versammlungen erreichen. Bei einem solch beantragten intensiven Versammlungsgeschehen, das eine große Anzahl Betroffener in schwerwiegender Weise beeinträchtigt, liegt es bereits auf

der Hand, dass die Beklagte das Abspielen des „Muezzinrufes“ einschränken muss, damit die grundrechtlich verbürgten Rechte von Dritten wie Passanten, Anwohnern, Freiberuflern und Gewerbetreibenden gewahrt bleiben. Ohne zeitliche Einschränkung wäre die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet worden. Dass gerade der „Muezzinruf“ als störend durch Dritte empfunden wird, belegen auch die in den Akten befindlichen Beschwerden aus dem Jahr 2017.

- 44** Die Beklagte hat im Rahmen der praktischen Konkordanz eine Abwägung getroffen, die sowohl dem Versammlungsrecht des Klägers als auch den Interessen Dritter Rechnung trägt. Durch die Beschränkung des Abspielens auf fünf Minuten pro Stunde wurde ein Ausgleich der Interessen geschaffen, der verhältnismäßig ist. Der Kläger kann durch ein regelmäßiges Abspielen die Aufmerksamkeit auf die Versammlung erhöhen, es entsteht ihm hierdurch kein unverhältnismäßiger Nachteil. Es handelt sich bei dem Muezzin-Ruf im Übrigen nur um ein Kundgebungsmittel des Klägers unter vielen anderen. Gleichzeitig werden die Interessen Dritter durch den beschränkten „Muezzinruf“ nur in sozialadäquatem Maße unter Berücksichtigung der Versammlungsfreiheit eingeschränkt und sind damit hinzunehmen.
- 45** Der Verwaltungsgerichtshof führt hierzu in seiner Entscheidung vom 17. Oktober 2016 (B.v. 17.10.2016 - 10 CS 16.1468 - juris) aus:
- 46** „Als (voraussichtlich) verhältnismäßig erweist sich auch die noch streitige Beschränkung des Einsatzes des Kundgebungsmittels „Muezzinruf“ in der Gestalt der durch das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 7. Juli 2016 verfügten Maßgabe. Das Verwaltungsgericht hat in seiner Abwägung der gegenläufigen Rechtsgüter und Interessen gerade unter Berücksichtigung der dokumentierten zahlreichen Beschwerden von Anliegern und Passanten des M. eine gravierende Beeinträchtigung des Wohn- und Arbeitsklimas am Versammlungsort und eine besonders provozierende und störende Wirkung dieses Kundgebungsmittels angenommen.“ (BayVGH, B.v. 17.10.2016 - 10 CS 16.1468 - juris Rn. 44)
- 47** Damit war die Klage mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.
- 48** Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

Zitiervorschlag:

VG München Urt. v. 1.10.2019 – 13 K 18.1000, BeckRS 2019, 28044



Bundesverwaltungsgericht

(<http://www.bverwg.de>)

Beschluss vom 19.02.2013 - BVerwG 7 B 38.12

ECLI:DE:BVerwG:2013:190213B7B38.12.0

Zitiervorschlag

BVerwG, Beschluss vom 19.02.2013 - 7 B 38.12 [ECLI:DE:BVerwG:2013:190213B7B38.12.0]

BESCHLUSS

BVerwG 7 B 38.12

VGH Baden-Württemberg - 03.04.2012 - AZ: VGH 1 S 241/11

In der Verwaltungsstreitsache hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 19. Februar 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt
beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 3. April 2012 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 15 000 € festge-

setzt.

Gründe

I

- 1 Der Kläger begehrt von der beklagten evangelischen Kirchengemeinde, das nach Angaben der Beklagten seit mindestens 1756 werktäglich um 6:00 Uhr über zwei Minuten mit einem Ausklang von 15 Sekunden stattfindende Läuten der großen Betglocke zu unterlassen.
- 2 Er ist Eigentümer und Bewohner eines Hauses, das ca. 68 m von der Konradskirche der Beklagten entfernt liegt. Er sieht sich durch das Glockengeläut insbesondere in seiner positiven und negativen Bekenntnisfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verletzt. Während der Zeit, die er zum Meditieren und Lesen der Bibel nutze, werde er gezwungen, ein akustisches religiöses Zeichen wahrzunehmen, das nicht bekenntnisnotwendig sei, sondern auf einen vorchristlichen Kult zurückgehe.
- 3 Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung zurückgewiesen. Dem Kläger stehe der geltend gemachte Unterlassungsanspruch nicht zu. Die von dem Glockengeläut ausgehende akustische Beeinträchtigung liege unterhalb der Schwellenwerte der TA Lärm. Zudem sei das Glockengeläut herkömmlich, sozialadäquat und allgemein akzeptiert; auch die Dauer des Geläuts sei unbedenklich. Aus den Grundrechten des Klägers folge nichts anderes. In der Kollision der Religionsfreiheit des Klägers mit der Religionsfreiheit und dem körperschaftlichen Selbstbestimmungsrecht der Beklagten liege der schonende Ausgleich in der Beachtung der immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte.
- 4 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Hiergegen richtet sich Beschwerde des Klägers.

II

- 5 Die Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 6 Die Revision ist nicht wegen des allein geltend gemachten Zulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen.
- 7 Der Kläger hält für grundsätzlich klärungsbedürftig,
 1. welche Grenzen nach der Wertordnung des Grundgesetzes dem Läuterecht der Kirchen als einem durch Art. 4 Abs. 2 GG geschützten Akt der Religionsausübung neben den Regelungen des Immissionsschutzrechts gesetzt sind, nämlich,
 - a) ob - gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen - der Staat zum Einschreiten gegen liturgisches Glockengeläut trotz Einhaltung der maßgebenden Immissionsschutzwerte zum Schutz der kollidierenden Bekenntnisfreiheit Betroffener verpflichtet sein kann, oder

b) ob die Einhaltung der Grenzwerte in jedem Fall und ohne weitere Voraussetzungen den gebotenen Ausgleich zwischen den kollidierenden Grundrechten und dem körperschaftlichen Selbstbestimmungsrecht der Kirche (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV) - auch mit Rücksicht auf den Grundsatz der Sozialadäquanz - abschließend vornimmt,

2. ob nicht zumindest die Uhrzeit(en) - hier zwischen 6:00 und 8:00 Uhr morgens - und die Dauer des Glockengeläuts von bestimmendem Einfluss für die Beantwortung der Frage sind, ob Unterlassungsansprüche gegen das Läuten jenseits der Einhaltung der Grenzwerte insbesondere dann gegeben sein können, wenn das liturgische Geläut nicht bekenntnisnotwendig ist und daher allenfalls kulturell oder aus der Tradition heraus gerechtfertigt sein kann und

3. ob bei der Frage des schonenden Ausgleichs der kollidierenden (Grundrechts-)Interessen auch der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG jedenfalls dann Anwendung finden muss, wenn - wie ebenfalls vorliegend - die Kirche selbst ihrem Selbstbestimmungsrecht bindende Regeln vorgibt, wann, wo und zu welcher Zeit liturgisches Glockengeläut stattfinden darf.

- 8 Diese Fragen rechtfertigen die Zulassung der Revision sämtlich nicht. Jedenfalls die Fragen zu 1 und 2 sind - soweit sie sich in verallgemeinerungsfähiger Weise beantworten lassen - in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die auch der Verwaltungsgerichtshof seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat, geklärt.
- 9 Danach steht einem Nachbarn ein Unterlassungsanspruch gegen Glockengeläut nur nach Maßgabe dessen zu, was § 22 Abs. 1 BImSchG an Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen gewährt (Urteil vom 7. Oktober 1983 - BVerwG 7 C 44.81 - BVerwGE 68, 62 <66 > = Buchholz 11 Art. 140 GG Nr. 32 S. 11 <14>). § 22 Abs. 1 Satz 1 BImSchG setzt damit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrecht der Kirche aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV und der von Art. 4 Abs. 2 GG geschützten freien Religionsausübung eine Grenze.
- 10 Wann Geräusche die Schwelle schädlicher Umwelteinwirkungen überschreiten, also die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft erheblich belästigen (§ 3 Abs. 1 BImSchG), unterliegt weitgehend tatrichterlicher Wertung und ist folglich eine Frage der Einzelfallbeurteilung. Diese richtet sich insbesondere nach der durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit, wobei wertende Elemente wie die Herkömmlichkeit, die Sozialadäquanz und die allgemeine Akzeptanz mitbestimmend sind. Das Regelwerk der TA Lärm ist dabei für die Beurteilung der Zumutbarkeit von Glockengeläut prinzipiell geeignet (Urteil vom 30. April 1992 - BVerwG 7 C 25.91 - BVerwGE 90, 163 <165 f.> = Buchholz 406.25 § 22 BImSchG Nr. 10 S. 35 <37>).
- 11 Glockengeläut, das sich nach Zeit, Dauer und Intensität im Rahmen des Herkömmlichen hält, stellt regelmäßig keine erhebliche Belästigung, sondern auch in einer säkularisierten Gesellschaft eine zumutbare, sozialadäquate Einrichtung dar. Es muss daher von sich gestört fühlenden Einzelpersonen oder Personengruppen - auch unter dem Gebot gegenseitiger Toleranz - hingenommen werden (Beschluss vom 2. September 1996 - BVerwG 4 B 152.96 - Buchholz 406.25 § 22 BImSchG Nr. 15 S. 10 <11>; Urteil vom 7. Oktober 1983 a.a.O. S. 68). Darauf, aus welchen individuellen Gründen sich der betroffene Nachbar durch das Glockengeläut gestört fühlt, kommt es insoweit nicht an.
- 12 Die Einhaltung oder Überschreitung der Immissionsrichtwerte der TA Lärm stellt einen wesentlichen Aspekt für die Bewertung der Sozialadäquanz von Glockengeläut dar. Werden - wie dies hier nach den nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen und für den Senat daher bindenden Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichtshofs der Fall ist - die maßgeblichen Richtwerte eingehalten und bewegt sich das Glockengeläut auch im Übrigen, namentlich nach Zeit und Dauer, im Rahmen des Herkömmlichen, werden die

Grenzen des Zumutbaren nicht überschritten. Dabei kann die Zeit der Nachtruhe um 6:00 Uhr regelmäßig als beendet gelten; hiervon geht auch die TA Lärm in Nr. 6.4 aus (vgl. Urteil vom 7. Oktober 1983 a.a.O. S. 68).

- 13 Abweichendes gilt etwa dann, wenn die Geräuschimmissionen den üblichen Rahmen einer sozialadäquaten Einwirkung übersteigen oder ein Missbrauch des Läuterechts vorliegt oder gar von dem Läuterecht ein derart exzessiver Gebrauch gemacht wird, dass für den Nachbarn die Gefahr eines gesundheitlichen Schadens herbeigeführt und damit das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit beeinträchtigt würde (Urteil vom 7. Oktober 1983 a.a.O. S. 69). Wann dies jeweils der Fall ist, entzieht sich weitgehend einer abstrakten Beantwortung.
- 14 Die unter Nr. 3 aufgeworfene Grundsatzfrage geht, soweit sie auf bindende innerkirchliche Regeln zum Glockengeläut abstellt, von Tatsachenfeststellungen aus, die der Verwaltungsgerichtshof nicht getroffen hat. Abgesehen davon betrifft die Frage, ob und inwieweit der vom Kläger vorgelegte Glockenerlass der Evangelischen Landeskirche in Württemberg vom 21. September 1967 eine Verpflichtung der Beklagten begründet, mit dem morgendlichen Gebetsläuten nicht vor 7:00 Uhr zu beginnen, eine innerkirchliche Angelegenheit, über die der Senat nicht zu befinden hat. Für die Bewertung der Sozialadäquanz des traditionellen Glockengeläuts nach immissionsschutzrechtlichen Maßstäben kommt es hierauf nicht an.
- 15 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Landesrecht BW

Langtext

Gericht:	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 1. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	03.04.2012	Normen:	Art 3 Abs 1 GG, Art 3 Abs 3 GG, Art 4 GG, § 3 Abs 1 BImSchG, § 22 Abs 1 Nr 1 BImSchG
Aktenzeichen:	1 S 241/11		
Dokumenttyp:	Urteil		

Klage auf Unterlassung des liturgischen Glockengeläuts**Leitsatz**

Eine auf Unterlassung des liturgischen Glockengeläuts gerichtete Klage ist nicht deshalb begründet, weil sich ein Anwohner durch das Glockengeläut in seiner Religionsfreiheit verletzt sieht. (Rn.23)

Fundstellen

BWGZ 2012, 681-683 (Leitsatz und Gründe)
BImSchG-Rspr § 22 Nr 199 (red. Leitsatz und Gründe)
VBIBW 2012, 389-391 (Leitsatz und Gründe)
DVBI 2012, 1055-1056 (Leitsatz und Gründe)
KirchE 59, 272-278 (2012) (Leitsatz und Gründe)

weitere Fundstellen

DÖV 2012, 740 (Leitsatz)
KuR 2012, 267 (red. Leitsatz)
DVP 2014, 301 (red. Leitsatz)

Verfahrensgang

vorgehend VG Stuttgart, 13. Dezember 2010, Az: 11 K 1705/10, Urteil
nachgehend BVerwG, 19. Februar 2013, Az: 7 B 38/12, Beschluss

Tenor

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 13. Dezember 2010 - 11 K 1705/10 - wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger begehrt von der beklagten evangelischen Kirchengemeinde die Unterlassung des täglich um 6.00 Uhr stattfindenden Glockengeläuts.
- 2 Der Kläger ist Eigentümer und Bewohner eines Hauses, das ca. 68 m von der Konradskirche der Beklagten entfernt liegt. Die Beklagte läutet jedenfalls an Werktagen jeweils um 6.00 Uhr die große Betglocke zwei Minuten lang mit einem Ausklang von 15 Sekunden. Dieser Brauch wird nach Angaben der Beklagten seit mindestens 1756 gepflegt.

- 3 Nachdem sich der Kläger außergerichtlich erfolglos bemüht hat, die Beklagte zu einem Verzicht auf das morgendliche Läuten zu bewegen, hat er am 12.05.2010 Klage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben und beantragt, die Beklagte zu verurteilen, es zu unterlassen, die Glocken im Kirchturm der evangelischen Kirche in Remshalden-Geradstetten täglich zwischen 6.00 Uhr und 8.00 Uhr zu läuten oder läuten zu lassen. Zur Begründung hat er geltend gemacht, er werde durch das Glockengeläut in seiner Bekenntnisfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verletzt. Dies gelte ungeachtet seiner Zugehörigkeit zur evangelischen Kirche. Er sei in seiner negativen Bekenntnisfreiheit betroffen, da er zur Wahrnehmung eines akustischen Zeichens gezwungen werde, das er selber als religiös ansehe, das kirchlicherseits aber nicht in den Bereich der grundrechtlich geschützten inneren Angelegenheiten i.S.d. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV falle. Es fehle zudem schon an einer gesetzlichen Grundlage für die „Verlärmung des Hausinnern von Kirchennachbarn“. Zur effektiven Gewährleistung seiner Grundrechte bestehe eine staatliche Schutz- und Abwendungspflicht. In diesem Zusammenhang seien auch die gesundheitlich nachteiligen Auswirkungen des Läutens für den Schlaf und eine Beeinträchtigung des Wertes seines Grundstücks zu berücksichtigen. Eine Selbstbindung der evangelischen Landeskirche Baden-Württemberg zur Unterlassung des Geläuts ergebe sich zudem aus einer Richtlinie vom 21.09.1967, nach der Kirchengemeinden zur Abwendung von Belästigungen, zur Vermeidung von Beschwerden und langwierigen Verfahren sowie unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels in Form veränderter Arbeitszeiten nicht vor 7.00 Uhr mit dem Glockengeläut beginnen sollten.
- 4 Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten. Sie hat ausgeführt, bei dem liturgischen Glockengeläut handele es sich um eine sozial adäquate Tradition. Nach einer kirchengerichtlichen Auseinandersetzung habe man den klägerischen Beanstandungen bereits durch Anpassung des Schallpegels und Verzicht auf den nächtlichen Viertelstundenschlag Rechnung getragen. Für die Zeit ab 6.00 Uhr solle es dagegen bei dem hergebrachten Glockenläuten zu Tagesbeginn bleiben.
- 5 Mit Urteil vom 13.12.2010 - 11 K 1705/10 - hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die Klage sei zwar zulässig; da sie ein liturgisches Läuten betreffe, sei insbesondere der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Sie sei jedoch nicht begründet. Der Kläger könne einen Anspruch nicht unmittelbar aus Verfassungsrecht herleiten, auch wenn sein Begehren in den Schutzbereich der Glaubens- und Religionsfreiheit falle. Der klägerischen Inanspruchnahme der negativen Glaubensfreiheit stünden die verfassungsimmanenten Schranken der Religionsfreiheit der Beklagten entgegen. Die negative Bekenntnisfreiheit Einzelner könne die Ausübung der positiven Glaubensfreiheit anderer nicht verhindern. Schließlich sei ein Unterlassungsanspruch unter Berücksichtigung der Umstände des konkreten Einzelfalls auch nicht im Hinblick auf § 22 Abs. 1 BImSchG begründet.
- 6 Zur Begründung der vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Berufung vertieft der Kläger sein bisheriges Vorbringen und trägt ergänzend vor: Das Verwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung anzuerkennende Schutzpflichten des Staates nicht hinreichend berücksichtigt. Der Kläger sei nicht nur in seiner negativen, sondern auch in seiner positiven Religions- bzw. Bekenntnisfreiheit nach Art. 4 GG zu schützen. Er verwende die frühen Morgenstunden zu gelegentlicher Lektüre der Bibel oder zur Meditation. Er wolle dabei nicht durch ein verfrühtes Glockengeläut gestört werden. Nach seiner Überzeugung wohne einem Glockenläuten vor Sonnenaufgang ein heidnisches, der Abwehr böser Geister dienendes („apotropäisches“) Element inne; es erinnere zudem an die Henkersglocke und werde damit zum Vorbote eines nahenden Todes. Dem Neuen Testament entspreche demgegenüber die Ruhe bis zum Tagesanbruch. Angesichts des späten Sonnenaufgangs im Winter dürften die Glocken daher erst ab acht Uhr morgens läuten. Darüber hinaus beansprucht der Kläger den Schutz vor Eingriffen Dritter in die Unverletzlichkeit seiner Wohnung nach Art. 13 GG. Eine Lösung sei notwendig im Wege praktischer Konkordanz herbeizuführen. Die Möglichkeit eines schonenden Ausgleichs liege auf der Hand, schließlich würden andere

Glaubensgemeinschaften schonendere Mittel zum Gebetsaufruf wählen. Ein grundrechtsadäquater Ausgleich könne auch durch die Verschiebung des Glockengeläuts auf eine Zeit nach 8.00 Uhr hergestellt werden. Zudem handele es sich vorliegend nicht um ein liturgisches Läuten, weshalb seinen Grundrechtspositionen ohnehin der Vorrang gebühre. Schließlich beruft er sich auch auf Art. 3 Abs. 3 GG, da eine Ungleichbehandlung in der Freiheit der Beklagten zur Bekenntnisäußerung gegenüber seinem Bekenntnis zum Ruhewunsch liege.

- 7 Der Kläger beantragt,
- 8 das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 13.12.2010 - 11 K 1705/10 - aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, es zu unterlassen, die Glocken im Kirchturm der Evangelischen Kirche in Remshalden-Geradstetten täglich zwischen 6.00 Uhr und 8.00 Uhr zu läuten oder läuten zu lassen.
- 9 Die Beklagte beantragt,
- 10 die Berufung zurückzuweisen.
- 11 Sie verteidigt das angefochtene Urteil und führt ergänzend aus: Der Kläger könne sich weder auf Art. 4 GG noch auf Art. 13 GG noch auf die Verletzung der Grenzwerte nach der TA-Lärm berufen. Das morgendliche Geläut (Laudes) sei Zeichen für den Tagesbeginn mit Gott. Es handele es sich um eine seit langem bestehende Tradition. Das Läuten sei auch heute sozialadäquat. Zahlreiche Nachbargemeinden läuteten ebenfalls bereits ab 6.00 Uhr morgens. Das Läuten sei durch die positive Religionsfreiheit gedeckt; die Ausübung dieser Freiheit dürfe nicht durch die negative Religionsfreiheit des Klägers abgeschnitten werden. Ein Nachweis des tatsächlichen Bewirkens von Beten durch Gläubige infolge des Läutens sei, anders als vom Kläger behauptet, nicht von der Beklagten zu erbringen. Auch sei der Vortrag des Klägers insoweit widersprüchlich, als er erstinstanzlich primär eine Gesundheitsverletzung infolge geminderter Schlafqualität geltend gemacht habe, während er im Berufungsverfahren eine Beeinträchtigung seiner Glaubensfreiheit vorbringe.
- 12 Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf die gewechselten Schriftsätze im Berufungsverfahren sowie die dem Senat vorliegenden Behörden- und Gerichtsakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 13 Die nach der Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthafte und auch im Übrigen zulässige Berufung hat in der Sache keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen.
- I.
- 14 Die Klage ist zulässig. Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet (BVerwG, Urteil v. 07.10.1983 - 7 C 44/81 - BVerwGE 68, 62 = DVBl. 1984, 227; § 17a Abs. 5 GVG). Die Rechtsfähigkeit der Beklagten ergibt sich aus § 24 Abs. 1 des Gesetzes über die Erhebung von Steuern durch öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften in Baden-Württemberg (KiStG).
- 15 Dem Kläger fehlt es nicht am Rechtsschutzbedürfnis. Der Kläger ist zwar Mitglied der Landeskirche, zu der auch die Beklagte gehört. Daraus folgt aber nicht, dass es sich bei dem Gegenstand des Rechtsstreits zwingend um eine innerkirchliche Angelegenheit handeln würde, für die dem Kläger der Weg zu den staatlichen Gerichten versperrt wäre. Der Kläger fühlt sich durch das Glockengeläut an sich gestört, nicht speziell durch die Urheberschaft der Beklagten. Die Glocken treffen ihn deshalb nicht speziell in seiner Eigenschaft als Kirchenmitglied. Vielmehr nimmt er sie - nachvollziehbar - als eine akustische Beeinträchtigung seiner persönlichen, auch von religiösen Vorstellungen getragenen Ruhe wahr. Sein Vortrag legt es nahe, dass er in gleicher Weise aktiv

geworden wäre, wenn es sich nicht um Glocken seiner eigenen Kirchengemeinde, sondern um Glocken der Gemeinde eines anderen Bekenntnisses gehandelt hätte.

II.

- 16 Die Klage ist aber unbegründet. Dem Kläger steht der von ihm geltend gemachten öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch nach den allgemeinen Vorgaben des Bundesimmissionsschutzgesetzes nicht zu. Etwas anderes ergibt sich auch nicht unter besonderer Berücksichtigung seiner Grundrechte.
- 17 1. Die beklagte Kirchengemeinde ist nicht nach den allgemeinen Vorgaben des BImSchG zur Unterlassung des morgendlichen Läutens verpflichtet. Zwar kommt dem Verbot des § 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 i.V.m. den Begriffsbestimmungen des § 3 Abs. 1 BImSchG drittschützender Charakter zu. Die Voraussetzungen für die Annahme einer schädlichen Umwelteinwirkung i.S.d. § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG liegen aber nicht vor. Das streitgegenständliche Glockengeläut der Beklagten begründet keine erheblichen Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Kläger.
- 18 a. Die akustische Beeinträchtigung, die von Glockengeläut ausgeht, ist grundsätzlich erheblich, wenn das Geläut die Schwellenwerte der TA Lärm übersteigt, und grundsätzlich unerheblich, solange es sich unterhalb dieser Schwellenwerte hält. Für ein Überschreiten der Grenzwerte gibt es im Fall des Betläutens der Beklagten keine Anhaltspunkte. Der Kläger hat eine derartige Überschreitung der Grenzwerte nicht dargelegt. Er hat vielmehr ausdrücklich erklärt, die „Lärmstärke“ spiele für ihn, „soweit sie oberhalb der Hörschwelle, zumindest aber der Weckschwelle“ liege, „keine Rolle“ (Klageschrift, Bl. 13 der Akten 11 K 1705/10 des Verwaltungsgerichts). Der Senat hat auch keine anderweitigen Hinweise auf eine Überschreitung der Schwellenwerte. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird insoweit auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts Stuttgart verwiesen.
- 19 b. Eine schädliche Umwelteinwirkung ist darüber hinaus nicht gegeben, wenn die Immission herkömmlich, sozial adäquat und allgemein akzeptiert ist (BVerwG, Ur. v. 30.04.1992 - 7 C 25/91 - juris; BVerwG, Beschl. v. 03.05.1996 - 4 B 50/96 - juris). So liegen die Dinge hier. Das morgendliche Läuten ist eine kirchliche Tradition, die im vorliegenden Fall bereits so lange besteht, dass eine genaue Datierung des Beginns nicht möglich ist. Der Kläger bezweifelt zwar, dass die Beklagte das alltägliche Betläuten seit mindestens 1756 regelmäßig praktiziert. Soweit sich sein Vortrag dabei allein darauf stützt, dass es vor 1924 noch kein elektrisches Geläut gegeben habe, handelt es sich aber um eine bloße Mutmaßung. Da das morgendliche Betläuten jedenfalls seit langem den Tageslauf der Gemeinde prägt, ist es „herkömmlich“ im Sinne des Immissionsschutzrechts.
- 20 Das Geläut ist auch sozialadäquat und wird allgemein akzeptiert. Vor allem in der ländlichen Bevölkerung wird dem Glockengeläut keineswegs nur eine religiöse, sondern auch eine den Tag gliedernde soziale Funktion zugeschrieben. Die Sozialadäquanz des Läutens von Kirchenglocken steht und fällt dabei nicht mit der Religions- oder gar Konfessionszugehörigkeit der Bevölkerungsmehrheit. Sie ist auch nicht strikt an bestimmte Tageszeiten gebunden. Immissionsschutzrechtlich genießt allein die Nachtzeit besonderen Schutz. Dieser Schutz endet aber um 6.00 Uhr (vgl. Nr. 6.4 TA Lärm). Von der in Ziff. 6.4 TA-Lärm vorgegebenen Möglichkeit der Verschiebung dieser Zeiten hat die zuständige Behörde ersichtlich keinen Gebrauch gemacht. Schließlich ist auch die Dauer des Betläutens von zwei Minuten nicht zu beanstanden. Ein Verstoß gegen die drittschützenden Normen der §§ 3 Abs. 1, 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ist somit nicht festzustellen.
- 21 2. Auch die Grundrechte des Klägers lassen das Glockengeläut, dem er ausgesetzt ist, nicht als unzumutbar erscheinen.
- 22 a. Der Kläger kann sich auf seine Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) berufen. Im

Kern begehrt der Kläger – negatorisch – die Abwehr einer Lärmimmission.

- 23 aa. Das Glockengeläut betrifft den Kläger jedenfalls in seiner negativen Religionsfreiheit. Zwar liegt weder ein unmittelbarer noch ein mittelbar-faktischer Grundrechtseingriff durch den Staat vor. In Ausübung der aus den Grundrechten folgenden staatlichen Schutzpflichten haben die staatlichen Gerichte die grundrechtlich geschützten individuellen Rechtsgüter aber auch insoweit zu berücksichtigen, als sie unbestimmte Rechtsbegriffe des einfachen Rechts auslegen und anwenden.
- 24 bb. Soweit der Kläger die Zeit zwischen 6.00 Uhr und 8.00 Uhr zur Schriftlesung oder zur Meditation nutzen möchte, sich daran aber durch das Glockengeläut gehindert sieht, ist durch das Glockenläuten auch seine positive Religionsfreiheit betroffen. Insoweit fehlt es jedoch ebenfalls an einem staatlichen Grundrechtseingriff. Auch in dieser Perspektive kann sich der Kläger deshalb allein auf die Wirkung des Grundrechts als Grundlage einer staatlichen Schutzpflicht berufen.
- 25 b. Der Kläger ist im Ergebnis aber weder in seiner negativen noch in seiner positiven Religionsfreiheit verletzt. Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verpflichten den Staat nicht zum Einschreiten gegen das Glockengeläut der Beklagten. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, hat die Beklagte in Ausübung des Rechts der kirchlichen Selbstbestimmung (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV) und ihrer – kollektiven – Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) gehandelt. In dieser Lage ist eine Abwägung der widerstreitenden grundrechtlichen und staatskirchenrechtlichen Gewährleistungen geboten, bei der die staatlichen Gerichte nur zu prüfen haben, ob das grundrechtliche Untermaßverbot verletzt ist (grundlegend Isensee, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. IX, 2011, § 111 Rn. 165 f.). Die grundrechtlichen Wertungen konkretisieren dabei die immissionsschutzrechtliche Abwägung, die zur Feststellung des Merkmals „schädliche Umwelteinwirkung“ i.S.d. §§ 22 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Abs. 1 BImSchG erforderlich ist.
- 26 In der Kollision der Religionsfreiheit des Klägers mit der Religionsfreiheit und dem körperschaftlichen Selbstbestimmungsrecht der Beklagten liegt der schonende Ausgleich in der Beachtung der Immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte. Dem Kläger kann kein weiter gehender Anspruch auf eine Verschonung von den Glaubens- und Bekenntnisbekundungen der Klägerin zustehen. Ein derartiger Anspruch des Einzelnen würde der laizistischen Weltanschauung einen mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG unvereinbaren Vorrang gegenüber anderen Weltanschauungen (hier: der praktizierten christlichen Liturgie) einräumen (vgl. Starck in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 1, 6. Aufl. 2010, Art. 4 Abs. 1, 2 Rdnr. 24; Mückl in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: August 2008, Art. 4 Rdnr. 90; Wenckstern in: Umbach/Clemens, Grundgesetz Mitarbeiterkommentar, Band I, 2002, Art. 4 Rdnr. 92 f.). Im Übrigen verbleibt dem Kläger schon angesichts der Kürze des Läutens der weitaus größte Teil der Zeit zwischen 6.00 Uhr und 8.00 Uhr zu ruhiger Schriftlesung und Meditation.
- 27 c. Auch die Eigentumsfreiheit des Klägers (Art. 14 Abs. 1 GG) gebietet keine abweichende Würdigung. Der Kläger hat bereits nicht schlüssig dargetan, inwieweit das in seinem Eigentum stehende Wohnhaus durch das Geläut der Beklagten eine bezifferbare Wertminderung erfährt. Vielmehr sind der Wert des Grundstücks und des Gebäudes seit unvordenklichen Zeiten durch die Umgebungsbedingungen geprägt, zu denen das regelmäßige morgendliche Glockengeläut der Beklagten gehört. Das Eigentum des Klägers ist von Verfassungen wegen nur in dem Umfang geschützt, den die Vorschriften der §§ 3 Abs. 1, 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG begründen und begrenzen. Das Geläut bedarf daher keiner besonderen Rechtfertigung vor Art. 14 Abs. 2 GG.
- 28 d. Soweit sich der Kläger zusätzlich auf die Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) beruft, gehen seine Ausführungen dagegen fehl. Selbst wenn eine unmittelbar dem Staat zuzurechnende Maßnahme in Rede stünde, fehlte es an einem Eingriff in den Schutzbereich dieses Grundrechts. Art. 13 Abs. 1 GG schützt gegen ein ausforschendes oder die Privatsphäre anderweitig beeinträchtigendes Eindringen in den

persönlichen Lebens- und Geheimbereich, den eine Wohnung i.S.d. Art. 13 Abs. 1 GG begründet (vgl. Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 1 a.E.); das Grundrecht schirmt seinen Träger aber nicht gegen unspezifische Umwelteinwirkungen ab, denen die Wohnung in gleicher Weise ausgesetzt ist wie ihre nähere Umgebung (BVerfG, Beschl. v. 29.07.2009 - 1 BvR 1606/08 - NVwZ 2009, 1494, Rdnr. 34). Infolgedessen erfordert auch Art. 13 Abs. 1 GG keine Modifikation der allgemeinen immissionsschutzrechtlichen Vorgaben.

- 29 e. Ebenso wenig kann sich der Kläger auf einen Gleichheitsverstoß berufen. Die Beklagte ist im Kernbereich ihres religiösen Wirkens schon nicht an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG oder eines der besonderen Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG gebunden. Zudem liegen keine strukturell vergleichbaren Fälle vor, aufgrund derer eine Ungleichbehandlung anzunehmen wäre. Es fehlt insoweit bereits an einem gemeinsamen Bezugspunkt.
- 30 Ohnehin wäre die Beklagte als eigenständige juristische Person des öffentlichen Rechts gleichheitsrechtlich nicht an das Tun oder Unterlassen anderer Kirchengemeinden gebunden. Ob einzelne andere Kirchengemeinden mit dem Glockengeläut erst um 8.00 Uhr beginnen, ist für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Beklagten daher nicht maßgeblich. Es ist vielmehr Ausdruck der ihr zustehenden spezifischen Autonomie aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 GG, dass sie zu anderen Zeiten läutet als die örtliche römisch-katholische Kirchengemeinde oder andere Kirchengemeinden der württembergischen Landeskirche.
- 31 Soweit der Kläger einen Gleichheitsverstoß in dem Umstand erblickt, dass die Beklagte ab 6.00 Uhr läuten darf, während er selber sich daran gehindert sieht, ab 6.00 Uhr seine Religionsfreiheit auszuüben, kommt ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) von vornherein nicht in Betracht. Die Beklagte behandelt den Kläger nicht anders als Dritte; sie behandelt auch vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich. Ein aktives Handeln der Beklagten steht einem - wenn auch bewussten - Unterlassen des Klägers nicht gleich.
- 32 3. Insgesamt erweist sich das angegriffene Glockengeläut daher als rechtmäßig, so dass der vom Kläger geltend gemachte Unterlassungsanspruch nicht besteht.

III.

- 33 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

IV.

- 34 Die Revision war nicht zuzulassen. Der Rechtssache kommt insbesondere keine grundsätzliche Bedeutung zu (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die durch das Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen sind höchstrichterlich geklärt. Der Fall wirft auch unter Berücksichtigung der Religionsfreiheit des Klägers keine substantiellen neuen Gesichtspunkte auf.
- 35 **Beschluss vom 3. April 2012**
- 36 Der Streitwert wird für das Verfahren in beiden Rechtszügen unter Änderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 13. Dezember 2010 von Amts wegen auf 15.000,00 € festgesetzt. (§§ 63 Abs. 3 und 52 Abs. 1 GKG in Anlehnung an Ziffer 19.2 i.V.m. Ziffer 2.2.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung von Juli 2004).

BVerfG: Anbringen von Kruzifixen in
staatlichen Pflichtschulen als Verstoß gegen
Art. 4 I GG

NJW 1995, 2477

Anbringen von Kruzifixen in staatlichen Pflichtschulen als Verstoß gegen Art. 4 I GG

GG Art. 4 I, 6 II, 2 II, 19 IV; BayVSO § 13 I 3

1. Die Anbringung eines Kreuzes oder Kruzifixes in den Unterrichtsräumen einer staatlichen Pflichtschule, die keine Bekenntnisschule ist, verstößt gegen Art. 4 I GG.

2. § 13 I 3 BayVSO ist mit Art. 4 I GG unvereinbar und nichtig.

BVerfG, Beschluß vom 16-05-1995 - 1 BvR 1087/91

Zum Sachverhalt:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Anbringung von Kreuzen oder Kruzifixen in Schulräumen. Nach § 13 I 3 der Schulordnung für die Volksschulen in Bayern (Volksschulordnung - BayVSO) vom 21. 6. 1983 (GVBl S. 597) ist in den öffentlichen Volksschulen in jedem Klassenzimmer ein Kreuz anzubringen. Die Volksschulordnung ist eine vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus erlassene Rechtsverordnung, die auf einer Ermächtigung im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) und im (inzwischen aufgehobenen) Volksschulgesetz (VoSchG) beruht. § 13 I VoSchG lautet: § 13. (1) Die Schule unterstützt die Erziehungsberechtigten bei der religiösen Erziehung der Kinder. Schulgebet, Schulgottesdienst und Schulandacht sind Möglichkeiten dieser Unterstützung. In jedem Klassenzimmer ist ein Kreuz anzubringen. Lehrer und Schüler sind verpflichtet, die religiösen Empfindungen aller zu achten.

Die Bf. zu 3 und 5 sind die minderjährigen schulpflichtigen Kinder der Bf. zu 1 und 2. Letztere sind Anhänger der antroposophischen Weltanschauung nach der Lehre Rudolf Steiners und erziehen ihre Kinder in diesem Sinne. Seit der Einschulung der ältesten Tochter, der Bf. zu 3, wenden sie sich dagegen, daß in den von ihrem Kindern besuchten Schulräumen zunächst Kruzifixe und später teilweise Kreuze ohne Korpus angebracht worden sind. Sie machen geltend, daß durch diese Symbole, insbesondere durch die Darstellung eines "sterbenden männlichen Körpers", im Sinne des Christentums auf ihre Kinder eingewirkt werde; dies laufe ihren Erziehungsvorstellungen, insbesondere ihrer Weltanschauung, zuwider.

Bei der Einschulung der Bf. zu 3 im Spätsommer 1986 war in deren Klassenzimmer ein Kruzifix mit einer Gesamthöhe von 80 cm und einer 60 cm hohen Darstellung des Korpus unmittelbar im Sichtfeld der Tafel angebracht. Die Bf. zu 1 und 2 forderten die Entfernung dieses Kruzifixes und lehnten es ab, die Bf. zu 3 zur Schule zu schicken, solange sie dem Anblick ausgesetzt sei. Der Konflikt wurde zunächst dadurch beigelegt, daß das Kruzifix gegen ein kleineres über der Tür angebrachtes Kreuz ohne Korpus ausgewechselt wurde. Die Auseinandersetzungen zwischen den Bf. zu 1 und 2 und der Schulverwaltung flammten jedoch bei der Einschulung ihrer weiteren Kinder sowie beim Klassen- und schließlich beim Schulwechsel der Bf. zu 3 wieder auf, weil wiederum in den Schulräumen Kruzifixe angebracht waren. Wiederholt erreichten die Bf. zu 1 und 2 dadurch, daß sie ihre Kinder, teilweise über längere Zeiträume, nicht zum Unterricht schickten, erneut die Kompromißlösung (kleines Kreuz ohne Korpus

seitlich über der Tür) für die Klassenzimmer, nicht aber für sonstige Unterrichtsräume. Die Schulverwaltung gab den Bf. zu 1 und 2 im übrigen keine Zusage, daß der Kompromiß bei jedem Klassenwechsel eingehalten werde.

Zeitweilig besuchten die drei Kinder eine Waldorfschule; dies blieb jedoch wegen Fehlens der erforderlichen Finanzmittel nur ein vorübergehender Versuch zur Lösung des Konflikts. Im Februar 1991 erhoben die Bf. zu 1 und 2 im eigenen Namen und im Namen ihrer Kinder vor dem VG Klage gegen den Freistaat Bayern mit dem Ziel, daß aus sämtlichen von ihren Kindern im Rahmen ihres Schulbesuchs aufgesuchten und noch aufzusuchenden Räumen in öffentlichen Schulen die Kreuze entfernt würden. Zugleich beantragten sie den Erlaß einer einstweiligen Anordnung bis zum Abschluß des Klageverfahrens auf Entfernung von Kruzifixen.

Das VG lehnte den Eilantrag ab. Die hiergegen gerichtete Beschwerde wies der VGH (NVwZ 1991, 1099) zurück. Die Verfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen die im Eilverfahren ergangenen Beschlüsse, mittelbar gegen § 13 I 3 BayVSO. Die Bf. rügen eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 4 I, Art. 6 II, Art. 2 II und Art. 19 IV GG. Die Verfassungsbeschwerde hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

B. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Die Bf. haben den Rechtsweg erschöpft (§ 90 II 1 BVerfGG). Mit dem Beschluß des VGH liegt eine das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abschließende letztinstanzliche Entscheidung vor. Allerdings kann der Grundsatz der Subsidiarität in solchen Fällen der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde entgegenstehen, wenn Verfassungsverstöße gerügt werden, die sich nicht speziell auf das Eilverfahren beziehen, sondern Fragen aufwerfen, die sich genau so auch im Hauptsacheverfahren stellen, so daß letzteres geeignet ist, der behaupteten verfassungsrechtlichen Beschwer abzuhelpen (vgl. BVerfGE 77, 381 (401) = NVwZ 1988, 427; BVerfGE 80, 40 (45) = NVwZ 1989, 854). Andererseits darf der Bf. aber nicht auf das Hauptsacheverfahren verwiesen werden, wenn die Verletzung von Grundrechten durch die Eilentscheidung selbst geltend gemacht wird oder wenn die Entscheidung von keiner weiteren tatsächlichen oder einfachrechtlichen Aufklärung abhängt und die Voraussetzungen gegeben sind, unter denen gem. § 90 II 2 BVerfGG vom Erfordernis der Rechtswegerschöpfung abgesehen werden kann (vgl. BVerfGE 79, 275 (279) = NVwZ 1989, 451). Diese Voraussetzungen liegen hier vor. (Wird ausgeführt).

C. Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Soweit der VGH einen Anordnungsgrund verneint hat, verstößt seine Entscheidung gegen Art. 19 IV GG (I). Die Verneinung eines Anordnungsanspruchs ist mit Art. 4 I und Art. 6 II 1 GG unvereinbar (II).

I. 1. Art. 19 IV GG eröffnet den Rechtsweg gegen jede behauptete Verletzung subjektiver Rechte durch ein Verhalten der öffentlichen Gewalt. Gewährleistet wird nicht nur das formelle Recht, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 35, 263 (274) = NJW 1973, 1491; BVerfGE 35, 382 (401ff.) = NJW 1974, 227 m.w. Nachw.). Wirksamer Rechtsschutz bedeutet auch Rechtsschutz innerhalb angemessener Zeit. Daraus folgt, daß gerichtlicher Rechtsschutz namentlich in Eilverfahren so weit wie möglich der Schaffung solcher vollendeter Tatsachen zuvorzukommen hat, die dann, wenn sich eine Maßnahme bei (endgültiger) richterlicher Prüfung als rechtswidrig erweist, nicht mehr rückgängig gemacht werden können (vgl. BVerfGE 37, 150 (153) = NJW 1974, 1079; BVerfGE 65, 1 (70) = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167). Hieraus ergeben sich für die Gerichte Anforderungen an die Auslegung und Anwendung der jeweiligen Gesetzesbestimmungen über

den Eilrechtsschutz (vgl. BVerfGE 49, 220 (226) = NJW 1979, 534; BVerfGE 77, 275 (284) = NJW 1988, 1255). So sind die Fachgerichte etwa bei der Auslegung und Anwendung des § 123 VwGO gehalten, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn sonst dem Antragsteller eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung in seinen Rechten droht, die durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden kann, es sei denn, daß ausnahmsweise überwiegende, besonderes gewichtige Gründe entgegenstehen (vgl. BVerfGE 79, 69 (74f.) = NJW 1989, 827 = NVwZ 1989, 352).

2. Diesen Anforderungen genügt der Beschluß des VGH nicht. Dieser verneint den für den Erlaß der begehrten einstweiligen Anordnung erforderlichen Anordnungsgrund, also die Eilbedürftigkeit der Sache, weil die Bf. über Jahre hinweg mit der Anrufung der Gerichte gezögert und während dieser Zeit jedenfalls das Anbringen von Kreuzen statt der zunächst vorhandenen Kruzifixe hingenommen hätten. Es sei ihre Sache gewesen, mit der Schulverwaltung weiterhin nach einer für sie zumutbaren Übergangslösung in diesem Sinne zu suchen.

Mit dieser Begründung wird der VGH weder dem tatsächlichen Geschehensablauf noch der Bedeutung des Anliegens der Bf.

BVerfG: Anbringen von Kruzifixen in staatlichen Pflichtschulen als Verstoß gegen
Art. 4 I GG (NJW 1995, 2477)

2478 ▲
▼

gerecht. Tatsächlich hatten die Bf. seit der Einschulung ihres ältesten Kindes auf allen Ebenen der Schulverwaltung - von der örtlichen bis zur ministeriellen - ihr Begehren angebracht. Daß sie ursprünglich auf eine außergerichtliche Einigung hofften und dadurch Zeit verstrich, darf ihnen nicht zum Nachteil gereichen; ein solches zunächst auf Streitvermeidung ausgerichtetes Verhalten entspricht vielmehr dem einer vernünftigen Partei. Es kommt hinzu, daß die Bf. einem Kompromiß zugestimmt hatten, der jedoch von der Schulverwaltung wiederholt bei Klassenzimmer- oder Schulwechseln der Kinder in Frage gestellt wurde. Ein endgültiges Zugeständnis in diesem Sinne hat ihnen die Schulverwaltung nicht gemacht.

Aus diesem Grunde wird auch die Auffassung des VGH, die Bf. hätten sich weiterhin um einen Kompromiß bemühen müssen, der Pflicht zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nicht gerecht. Es wäre vielmehr Sache des Gerichts gewesen auszuloten, ob die Schulverwaltung bereit war, durch eine Zusage auf der Linie der Kompromißlösung eine einstweilige Anordnung entbehrlich zu machen.

Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Anordnungsgrund vorlag, hat der VGH ferner nicht hinreichend berücksichtigt, daß es um eine vorläufige Regelung im Rahmen eines aktuellen Schulverhältnisses, also um einen Lebenssachverhalt ging, in dem schon wegen seines zeitlichen Fortschreitens auf einen Schulabschluß hin (die Bf. zu 3 ist inzwischen 16 Jahre alt) gerichtlicher Rechtsschutz besonders eilbedürftig ist. Gerade Rechtsstreitigkeiten in Schulsachen werden oft nur im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes ausgetragen, weil der Anspruch wegen des Zeitablaufs häufig im Hauptsacheverfahren nicht mehr durchgesetzt werden kann. Dem Bedürfnis nach wirksamem Rechtsschutz dürfen sich die Fachgerichte nicht dadurch entziehen, daß sie überspannte Anforderungen an das Vorliegen eines Anordnungsgrundes stellen.

II. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen ferner die Bf. zu 1 und 2 in ihren Grundrechten

aus Art. 4 I i.V. mit Art. 6 II 1 GG und die Bf. zu 3 bis 5 in ihren Grundrechten aus Art. 4 I GG. Sie beruhen auf § 13 I 3 BayVSO, der seinerseits mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist.

1. Art. 4 I GG schützt die Glaubensfreiheit. Die Entscheidung für oder gegen einen Glauben ist danach Sache des einzelnen, nicht des Staates. Der Staat darf ihm einen Glauben oder eine Religion weder vorschreiben noch verbieten. Zur Glaubensfreiheit gehört aber nicht nur die Freiheit, einen Glauben zu haben, sondern auch die Freiheit, nach den eigenen Glaubensüberzeugungen zu leben und zu handeln (vgl. BVerfGE 32, 98 (106) = NJW 1972, 327). Insbesondere gewährleistet die Glaubensfreiheit die Teilnahme an den kultischen Handlungen, die ein Glaube vorschreibt oder in denen er Ausdruck findet. Dem entspricht umgekehrt die Freiheit, kultischen Handlungen eines nicht geteilten Glaubens fernzubleiben. Diese Freiheit bezieht sich ebenfalls auf die Symbole, in denen ein Glaube oder eine Religion sich darstellt. Art. 4 I GG überläßt es dem einzelnen zu entscheiden, welche religiösen Symbole er anerkennt und verehrt und welche er ablehnt. Zwar hat er in einer Gesellschaft, die unterschiedlichen Glaubensüberzeugungen Raum gibt, kein Recht darauf, von fremden Glaubensbekundungen, kultischen Handlungen und religiösen Symbolen verschont zu bleiben. Davon zu unterscheiden ist aber eine vom Staat geschaffene Lage, in der der einzelne ohne Ausweichmöglichkeiten dem Einfluß eines bestimmten Glaubens, den Handlungen, in denen dieser sich manifestiert, und den Symbolen, in denen er sich darstellt, ausgesetzt ist. Insofern entfaltet Art. 4 I GG seine freiheitssichernde Wirkung gerade in Lebensbereichen, die nicht der gesellschaftlichen Selbstorganisation überlassen, sondern vom Staat in Vorsorge genommen worden sind (vgl. BVerfGE 41, 20 (49) = NJW 1976, 947). Dem trägt auch Art. 140 GG i.V. mit Art. 136 IV WRV dadurch Rechnung, daß er ausdrücklich verbietet, jemanden zur Teilnahme an religiösen Übungen zu zwingen.

Art. 4 I GG beschränkt sich allerdings nicht darauf, dem Staat eine Einmischung in die Glaubensüberzeugungen, -handlungen und -darstellungen einzelner oder religiöser Gemeinschaften zu verwehren. Er erlegt ihm vielmehr auch die Pflicht auf, ihnen einen Betätigungsbereich zu sichern, in dem sich die Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet entfalten kann (vgl. BVerfGE 41, 29 (49) = NJW 1976, 947), und sie vor Angriffen oder Behinderungen von Anhängern anderer Glaubensrichtungen oder konkurrierender Religionsgruppen zu schützen. Art. 4 I GG verleiht dem einzelnen und den religiösen Gemeinschaften aber grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ihrer Glaubensüberzeugung mit staatlicher Unterstützung Ausdruck zu verleihen. Aus der Glaubensfreiheit des Art. 4 I GG folgt im Gegenteil der Grundsatz staatlicher Neutralität gegenüber den unterschiedlichen Religionen und Bekenntnissen. Der Staat, in dem Anhänger unterschiedlicher oder gar gegensätzlicher religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen zusammenleben, kann die friedliche Koexistenz nur gewährleisten, wenn er selber in Glaubensfragen Neutralität bewahrt. Er darf daher den religiösen Frieden in einer Gesellschaft nicht von sich aus gefährden. Dieses Gebot findet seine Grundlage nicht nur in Art. 4 I GG, sondern auch in Art. 3 III, Art. 33 I sowie Art. 140 GG i.V. mit Art. 136 I und IV und Art. 137 I WRV. Sie verwehren die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen und untersagen die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse ebenso wie die Ausgrenzung Andersgläubiger (vgl. BVerfGE 19, 206 (216) = NJW 1966, 147; BVerfGE 24, 236 (246) = NJW 1969, 31; BVerfGE 33, 23 (28) = NJW 1972, 1183; st. Rspr.). Auf die zahlenmäßige Stärke oder die soziale Relevanz kommt es dabei nicht an (vgl. BVerfGE 32, 98 (106) = NJW 1972, 327). Der Staat hat vielmehr auf eine am Gleichheitssatz orientierte

Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu achten (vgl. BVerfGE 19, 1 (8) = NJW 1965, 1427; BVerfGE 19, 206 (216) = NJW 1966, 147; BVerfGE 24, 236 (246) = NJW 1969, 31). Auch dort, wo er mit ihnen zusammenarbeitet oder sie fördert, darf dies nicht zu einer Identifikation mit bestimmten Religionsgemeinschaften führen (vgl. BVerfGE 30, 415 (422) = NJW 1971, 931).

Im Verein mit Art. 6 II 1 GG, der den Eltern die Pflege und Erziehung ihrer Kinder als natürliches Recht garantiert, umfaßt Art. 4 I GG auch das Recht zur Kindererziehung in religiöser und weltanschaulicher Hinsicht. Es ist Sache der Eltern, ihren Kindern diejenigen Überzeugungen in Glaubens- und Weltanschauungsfragen zu vermitteln, die sie für richtig halten (vgl. BVerfGE 41, 29 (44, 47f.) = NJW 1976, 947). Dem entspricht das Recht, die Kinder von Glaubensüberzeugungen fernzuhalten, die den Eltern falsch oder schädlich erscheinen.

2. In dieses Grundrecht greifen § 13 I 3 BayVSO sowie die angegriffenen Entscheidungen, die sich auf diese Vorschrift stützen, ein.

a) § 13 I 3 BayVSO schreibt die Anbringung von Kreuzen in sämtlichen Klassenzimmern der bayerischen Volksschulen vor. Der Begriff des Kreuzes umfaßt nach der Auslegung durch die Gerichte des Ausgangsverfahrens Kreuze mit und ohne Korpus. In die Nachprüfung der Norm sind daher beide Bedeutungen einzubeziehen. Die Bf. haben zwar in ihrem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz dem Wortlaut nach nur die Entfernung von Kruzifixen begehrt. Der VGH hat jedoch ausdrücklich unterstellt, daß damit auch Kreuze ohne Korpus gemeint sein könnten, und den Antrag auch in dieser weitergehenden Bedeutung abgelehnt.

Zusammen mit der allgemeinen Schulpflicht führen Kreuze in Unterrichtsräumen dazu, daß die Schüler während des Unterrichts von Staats wegen und ohne Ausweichmöglichkeit mit diesem Symbol konfrontiert sind und gezwungen werden, "unter dem Kreuz" zu lernen. Dadurch unterscheidet sich die Anbringung von Kreuzen in Klassenzimmern von der im Alltagsleben häufig auftretenden Konfrontation mit religiösen Symbolen der verschiedensten Glaubensrichtungen. Zum einen geht diese nicht vom Staat aus, sondern ist eine Folge der Verbreitung unterschiedlicher Glaubensüberzeugungen und Religionsgemeinschaften in der Gesellschaft. Zum anderen besitzt sie nicht denselben Grad von Unausweichlichkeit. Zwar hat es der einzelne nicht in der Hand, ob er im Straßenbild, in öffentlichen Verkehrsmitteln oder beim Betreten von Gebäuden religiösen Symbolen oder Manifestationen begegnet. Es handelt sich in der Regel jedoch um ein flüchtiges Zusammentreffen, und selbst bei längerer Konfrontation beruht diese nicht auf einem notfalls mit Sanktionen durchsetzbaren Zwang.

Nach Dauer und Intensität ist die Wirkung von Kreuzen in Unterrichtsräumen noch größer als diejenige von Kreuzen in Gerichtssälen. Schon in dem Zwang, entgegen den eigenen religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen einen Rechtsstreit unter dem Kreuz zu führen, hat das BVerfG aber einen Eingriff in die Glaubensfreiheit eines jüdischen Prozeßbeteiligten gesehen, der darin

BVerfG: Anbringen von Kruzifixen in staatlichen Pflichtschulen als Verstoß gegen Art. 4 I GG (NJW 1995, 2477)

2479 ▲
▼

eine Identifikation des Staates mit dem christlichen Glauben erblickte (vgl. BVerfGE 35, 366 (375) = NJW 1973, 2196).

Die Unvermeidbarkeit der Begegnung mit dem Kreuz in Schulräumen wird auch nicht durch die

in Art. 7 IV GG zugelassene Errichtung privater Schulen beseitigt. Zum einen ist gerade die Errichtung privater Volksschulen in Art. 7 V GG an besonders strenge Voraussetzungen geknüpft. Zum anderen wird, da diese Schulen sich in aller Regel über Schuldgeld finanzieren, das von den Eltern aufzubringen ist, einem großen Teil der Bevölkerung die Möglichkeit fehlen, auf solche Schulen auszuweichen. So verhält es sich auch im Fall der Bf.

b) Das Kreuz ist Symbol einer bestimmten religiösen Überzeugung und nicht etwa nur Ausdruck der vom Christentum mitgeprägten abendländischen Kultur.

Zwar sind über die Jahrhunderte zahlreiche christliche Traditionen in die allgemeinen kulturellen Grundlagen der Gesellschaft eingegangen, denen sich auch Gegner des Christentums und Kritiker seines historischen Erbes nicht entziehen können. Von diesen müssen aber die spezifischen Glaubensinhalte der christlichen Religion oder gar einer bestimmten christlichen Konfession einschließlich ihrer rituellen Vergegenwärtigung und symbolischen Darstellung unterschieden werden. Ein staatliches Bekenntnis zu diesen Glaubensinhalten, dem auch Dritte bei Kontakten mit dem Staat ausgesetzt werden, berührt die Religionsfreiheit. Davon ist das BVerfG schon in der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Simultanschulen mit christlichem Charakter im überlieferten badischen Sinne ausgegangen, als es feststellte, daß die zulässige Bejahung des Christentums sich in erster Linie auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors bezieht, wie er sich in der abendländischen Geschichte herausgebildet hat, nicht dagegen auf die Glaubenswahrheiten der christlichen Religion. Nur bei einer solchen Begrenzung ist diese Bejahung auch gegenüber dem Nichtchristen durch das Fortwirken geschichtlicher Gegebenheiten legitimiert (vgl. BVerfGE 41, 29 (52) = NJW 1976, 947).

Das Kreuz gehört nach wie vor zu den spezifischen Glaubenssymbolen des Christentums. Es ist geradezu sein Glaubenssymbol schlechthin. Es versinnbildlicht die im Opfertod Christi vollzogene Erlösung des Menschen von der Erbschuld, zugleich aber auch den Sieg Christi über Satan und Tod und seine Herrschaft über die Welt, Leiden und Triumph in einem (vgl. das Stichwort "Kreuz", in: Höfer/Rahner (Hrsg.), Lexikon für Theologie und Kirche VI, 2. Aufl. (1961), Sp. 605ff.; Fahlbusch u.a. (Hrsg.), Ev. Kirchenlexikon II, 3. Aufl. (1989), Sp. 1462ff.). Für den gläubigen Christen ist es deswegen in vielfacher Weise Gegenstand der Verehrung und der Frömmigkeitsübung. Die Ausstattung eines Gebäudes oder eines Raums mit einem Kreuz wird bis heute als gesteigertes Bekenntnis des Besitzers zum christlichen Glauben verstanden. Für den Nichtchristen oder den Atheisten wird das Kreuz gerade wegen der Bedeutung, die ihm das Christentum beilegt und die es in der Geschichte gehabt hat, zum sinnbildlichen Ausdruck bestimmter Glaubensüberzeugungen und zum Symbol ihrer missionarischen Ausbreitung. Es wäre eine dem Selbstverständnis des Christentums und der christlichen Kirchen zuwiderlaufende Profanisierung des Kreuzes, wenn man es, wie in den angegriffenen Entscheidungen, als bloßen Ausdruck abendländischer Tradition oder als kultisches Zeichen ohne spezifischen Glaubensbezug ansehen wollte. Der religiöse Bezug des Kreuzes wird auch aus dem Zusammenhang des § 13 I BayVSO deutlich.

c) Dem Kreuz kann auch die Einwirkung auf die Schüler nicht abgesprochen werden, wie das die angegriffenen Entscheidungen tun.

Zwar ist es richtig, daß mit der Anbringung des Kreuzes in Klassenzimmern kein Zwang zur Identifikation oder zu bestimmten Ehrbezeugungen und Verhaltensweisen einhergeht. Ebenso wenig folgt daraus, daß der Sachunterricht in den profanen Fächern von dem Kreuz geprägt oder an den von ihm symbolisierten Glaubenswahrheiten und Verhaltensanforderungen

ausgerichtet wird. Darin erschöpfen sich die Einwirkungsmöglichkeiten des Kreuzes aber nicht. Die schulische Erziehung dient nicht nur der Erlernung der grundlegenden Kulturtechniken und der Entwicklung kognitiver Fähigkeiten. Sie soll auch die emotionalen und affektiven Anlagen der Schüler zur Entfaltung bringen. Das Schulgeschehen ist darauf angelegt, ihre Persönlichkeitsentwicklung umfassend zu fördern und insbesondere auch das Sozialverhalten zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang gewinnt das Kreuz im Klassenzimmer seine Bedeutung. Es hat appellativen Charakter und weist die von ihm symbolisierten Glaubensinhalte als vorbildhaft und befolgungswürdig aus. Das geschieht überdies gegenüber Personen, die aufgrund ihrer Jugend in ihren Anschauungen noch nicht gefestigt sind, Kritikvermögen und Ausbildung eigener Standpunkte erst erlernen sollen und daher einer mentalen Beeinflussung besonders leicht zugänglich sind (vgl. BVerfGE 52, 223 (249) = NJW 1980, 575).

Auch die angegriffenen Entscheidungen stellen den appellativen Charakter des Kreuzes nicht völlig in Abrede. Zwar sprechen sie ihm gegenüber den andersdenkenden Schülern eine spezifisch christliche Bedeutung ab. Für die christlichen Schüler sehen sie in ihm aber einen wesentlichen Ausdruck von deren religiöser Überzeugung. Ähnlich meint der Bayerische Ministerpräsident, das Kreuz habe im allgemeinen Unterricht nur einen unspezifischen Symbolwert, während es sich beim Schulgebet und im Religionsunterricht in ein spezifisches Glaubenssymbol verwandele.

3. Das Grundrecht der Glaubensfreiheit ist vorbehaltlos gewährleistet. Das bedeutet aber nicht, daß es keinerlei Einschränkungen zugänglich wäre. Diese müssen sich jedoch aus der Verfassung selbst ergeben. Eine Errichtung von Schranken, die nicht bereits in der Verfassung angelegt sind, steht dem Gesetzgeber nicht zu. Verfassungsrechtliche Gründe, die den Eingriff zu rechtfertigen vermöchten, sind hier aber nicht vorhanden.

a) Aus Art. 7 I GG ergibt sich eine solche Rechtfertigung nicht.

Allerdings erteilt Art. 7 I GG dem Staat einen Erziehungsauftrag (vgl. BVerfGE 34, 165 (181) = NJW 1973, 133). Er hat nicht nur das Schulwesen zu organisieren und selbst Schulen zu errichten, sondern darf auch die Erziehungsziele und Ausbildungsgänge festlegen. Dabei ist er von den Eltern unabhängig (vgl. BVerfGE 34, 165 (182) = NJW 1973, 133; BVerfGE 47, 46 (71f.) = NJW 1978, 807). Deswegen können nicht nur schulische und familiäre Erziehung in Konflikt geraten. Es ist vielmehr auch unvermeidbar, daß in der Schule die unterschiedlichen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen der Schüler und ihrer Eltern besonders intensiv aufeinander treffen.

Dieser Konflikt zwischen verschiedenen Trägern eines vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechts sowie zwischen diesem Grundrecht und anderen verfassungsrechtlich geschützten Gütern ist nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz zu lösen, der fordert, daß nicht eine der widerstreitenden Rechtspositionen bevorzugt und maximal behauptet wird, sondern alle einen möglichst schonenden Ausgleich erfahren (vgl. BVerfGE 28, 243 (260f.) = NJW 1970, 1729; BVerfGE 41, 29 (50) = NJW 1976, 947; BVerfGE 52, 223 (247, 251) = NJW 1980, 575).

Ein solcher Ausgleich verlangt vom Staat nicht, daß er bei der Erfüllung des von Art. 7 I GG erteilten Erziehungsauftrags auf religiös-weltanschauliche Bezüge völlig verzichtet. Auch ein Staat, der die Glaubensfreiheit umfassend gewährleistet und sich damit selber zu religiös-weltanschaulicher Neutralität verpflichtet, kann die kulturell vermittelten und historisch verwurzelten Wertüberzeugungen und Einstellungen nicht abstreifen, auf denen der gesellschaftliche Zusammenhalt beruht und von denen auch die Erfüllung seiner eigenen

Aufgaben abhängt. Der christliche Glaube und die christlichen Kirchen sind dabei, wie immer man ihr Erbe heute beurteilen mag, von überragender Prägekraft gewesen. Die darauf zurückgehenden Denktraditionen, Sinnerfahrungen und Verhaltensmuster können dem Staat nicht gleichgültig sein. Das gilt in besonderem Maß für die Schule, in der die kulturellen Grundlagen der Gesellschaft vornehmlich tradiert und erneuert werden. Überdies darf der Staat, der die Eltern verpflichtet, ihre Kinder in die staatliche Schule zu schicken, auf die Religionsfreiheit derjenigen Eltern Rücksicht nehmen, die eine religiös geprägte Erziehung wünschen. Das Grundgesetz hat das anerkannt, indem es in Art. 7 V GG staatliche Weltanschauungs- oder Bekenntnisschulen gestattet, Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach vorsieht (Art. 7 III GG) und darüber hinaus Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung läßt (vgl. BVerfGE 41, 29 (49) = NJW 1976, 947; BVerfGE 52, 223 (240f.) = NJW 1980, 575).

Allerdings ist es in einer pluralistischen Gesellschaft unmöglich, bei der Gestaltung der öffentlichen Pflichtschule allen Erziehungsvorstellungen voll Rechnung zu tragen. Insbesondere lassen sich die negative und die positive Seite der Religionsfreiheit nicht problemlos in ein und derselben staatlichen Institution ver-

BVerfG: Anbringen von Kruzifixen in staatlichen Pflichtschulen als Verstoß gegen
Art. 4 I GG (NJW 1995, 2477)

2480 ▲
▼

wirklichen. Daraus folgt, daß sich der einzelne im Rahmen der Schule nicht uneingeschränkt auf Art. 4 I GG berufen kann.

Das unvermeidliche Spannungsverhältnis zwischen negativer und positiver Religionsfreiheit unter Berücksichtigung des Toleranzgebotes zu lösen, obliegt dem Landesgesetzgeber, der im öffentlichen Willensbildungsprozeß einen für alle zumutbaren Kompromiß zu suchen hat. Er kann sich bei seiner Regelung daran orientieren, daß einerseits Art. 7 GG im Bereich des Schulwesens religiös-weltanschauliche Einflüsse zuläßt, andererseits Art. 4 GG gebietet, bei der Entscheidung für eine bestimmte Schulform religiös-weltanschauliche Zwänge so weit wie irgend möglich auszuschalten. Beide Vorschriften sind zusammen zu sehen und in der Interpretation aufeinander abzustimmen, weil erst die Konkordanz der in den beiden Artikeln geschützten Rechtsgüter der Entscheidung des Grundgesetzes gerecht wird (vgl. BVerfGE 41, 29 (50f.) = NJW 1976, 947).

Das BVerfG hat daraus den Schluß gezogen, daß dem Landesgesetzgeber die Einführung christlicher Bezüge bei der Gestaltung der öffentlichen Volksschulen nicht schlechthin verboten ist, mögen auch Erziehungsberechtigte, die bei der Erziehung ihrer Kinder dieser Schule nicht ausweichen können, keine religiöse Erziehung wünschen. Voraussetzung ist jedoch, daß damit nur das unerläßliche Minimum an Zwangselementen verbunden ist. Das bedeutet insbesondere, daß die Schule ihre Aufgabe im religiös-weltanschaulichen Bereich nicht missionarisch auffassen und keine Verbindlichkeit für christliche Glaubensinhalte beanspruchen darf. Die Bejahung des Christentums bezieht sich insofern auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors, nicht auf bestimmte Glaubenswahrheiten. Zum Christentum als Kulturfaktor gehört gerade auch der Gedanke der Toleranz für Andersdenkende. Deren Konfrontation mit einem christlich geprägten Weltbild führt jedenfalls so lange nicht zu einer diskriminierenden Abwertung nichtchristlicher Weltanschauungen, als es nicht um Glaubensvermittlung, sondern um das Bestreben nach Verwirklichung der autonomen Persönlichkeit im religiös-

weltanschaulichen Bereich gemäß der Grundentscheidung des Art. 4 GG geht (vgl. BVerfGE 41, 29 (51f.) = NJW 1976, 947; BVerfGE 41, 65 (85f.) = NJW 1976, 950). Das BVerfG hat deshalb die Regelung über die christliche Gemeinschaftsschule in Art. 135 S. 2 BayVerf. nur aufgrund einer verfassungskonformen Auslegung für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt (vgl. BVerfGE 41, 65 (66 und 79ff.) = NJW 1976, 950) und in bezug auf die Simultanschule mit christlichem Charakter im überlieferten badischen Sinne betont, daß es sich nicht um eine bikonfessionelle Schule handele (vgl. BVerfGE 41, 29 (62) = NJW 1976, 947).

Die Anbringung von Kreuzen in Klassenzimmern überschreitet die danach gezogene Grenze religiös-weltanschaulicher Ausrichtung der Schule. Wie bereits festgestellt, kann das Kreuz nicht seines spezifischen Bezugs auf die Glaubensinhalte des Christentums entkleidet und auf ein allgemeines Zeichen abendländischer Kulturtradition reduziert werden. Es symbolisiert den wesentlichen Kern der christlichen Glaubensüberzeugung, die zwar insbesondere die westliche Welt in vielfacher Weise geformt hat, aber keineswegs von allen Gesellschaftsgliedern geteilt, sondern von vielen in Ausübung ihres Grundrechts aus Art. 4 I GG abgelehnt wird. Seine Anbringung in der staatlichen Pflichtschule ist daher mit Art. 4 I GG unvereinbar, soweit es sich nicht um christliche Bekenntnisschulen handelt.

b) Die Anbringung des Kreuzes rechtfertigt sich auch nicht aus der positiven Glaubensfreiheit der Eltern und Schüler christlichen Glaubens. Die positive Glaubensfreiheit kommt allen Eltern und Schüler gleichermaßen zu, nicht nur den christlichen. Der daraus entstehende Konflikt läßt sich nicht nach dem Mehrheitsprinzip lösen, denn gerade das Grundrecht der Glaubensfreiheit bezweckt in besonderem Maße den Schutz von Minderheiten. Überdies verleiht Art. 4 I GG den Grundrechtsträgern nicht uneingeschränkt einen Anspruch darauf, ihre Glaubensüberzeugung im Rahmen staatlicher Institutionen zu betätigen. Soweit die Schule im Einklang mit der Verfassung dafür Raum läßt wie beim Religionsunterricht, beim Schulgebet und anderen religiösen Veranstaltungen, müssen diese vom Prinzip der Freiwilligkeit geprägt sein und Andersdenkenden zumutbare, nicht diskriminierende Ausweichmöglichkeiten lassen. Das ist bei der Anbringung von Kreuzen in Klassenzimmern, deren Präsenz und Anforderung sich der Andersdenkende nicht entziehen kann, nicht der Fall. Schließlich wäre es mit dem Gebot praktischer Konkordanz nicht vereinbar, die Empfindungen Andersdenkender völlig zurückzudrängen, damit die Schüler christlichen Glaubens über den Religionsunterricht und freiwillige Andachten hinaus auch in den profanen Fächern unter dem Symbol ihres Glaubens lernen können.

D. Danach ist die dem Streitfall zugrunde liegende Vorschrift des § 13 I 3 BayVSO mit den genannten Grundrechten unvereinbar und für nichtig zu erklären. Die angegriffenen Entscheidungen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens sind aufzuheben. Da das Hauptsacheverfahren inzwischen beim VGH München anhängig ist, wird die Sache an ihn zurückverwiesen (§ 95 II BVerfGG).

Sondervotum:

Abweichende Meinung (I) Richter Seidl und Söllner und der Richterin Haas

Die Auffassung der Senatsmehrheit, § 13 I 3 BayVSO, wonach in jedem Klassenzimmer ein Kreuz anzubringen ist, verstoße gegen das Grundgesetz, wird von uns nicht geteilt. Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Gerichtsentscheidungen verletzen die Bf nicht in ihren Grundrechten aus Art. 4 I und Art. 4 I i.V. Art. 6 II 1 GG.

I. 1. Nach Art. 7 I GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Die

Errichtung und das Betreiben von Volksschulen ist, wie sich aus Art. 7 V GG ergibt, der die Zulassung privater Volksschulen an besonders strenge Voraussetzungen knüpft, grundsätzlich Sache des Staates selbst. Der Staat hat insoweit einen eigenen Erziehungsauftrag und damit auch die Befugnis, Erziehungsziele festzulegen (vgl. BVerfGE 52, 223 (236) = NJW 1980, 575).

Das Grundgesetz weist jedoch das Schulrecht ausschließlich dem Hoheitsbereich der Länder zu. Das Schulrecht ist in den Zuständigkeitskatalogen der Art. 73ff. GG nicht aufgeführt. Der Bund hat also für diesen Gegenstand - im Gegensatz zur Verfassungsordnung der Weimarer Republik, die auf dem Gebiete des Schulwesens gem. Art. 10 Nr. 2 WRV dem Reich das Recht zur Grundsatzgesetzgebung zuerkannte - keine Gesetzgebungsbefugnis (Art. 70ff. GG) und keine Verwaltungshoheit (Art. 30 GG). Die Entstehungsgeschichte des Art. 7 GG zeigt, daß eine weitgehende Selbständigkeit der Länder in bezug auf die weltanschaulich-religiöse Ausprägung der öffentlichen Schulen beabsichtigt war. Hier setzte sich das föderalistische Prinzip durch. Anträge, die ein weitergehendes Elternrecht ("konfessionelles Elternrecht") und eine grundgesetzliche Sicherstellung der Bekenntnisschulen erstrebten, wurden bereits in den Vorberatungen zu Art. 7 GG abgelehnt. Wiederholt wurde betont, die Länder dürften in ihrer Zuständigkeit, die schulpolitischen Fragen zu regeln, nicht geschmälert werden (vgl. hierzu ausf. BVerfGE 6, 309 (356) = NJW 1957, 705 m.w. Nachw.; ferner BVerfGE 41, 29 (45) = NJW 1976, 947).

2. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Fragen muß danach von den Gegebenheiten des Freistaates Bayern ausgehen und darf nicht die Verhältnisse, die in anderen Ländern der Bundesrepublik gegeben sein mögen, zum Ausgangspunkt nehmen.

Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946 (BayVerf.) enthält in ihrem Abschnitt über Bildung und Schule folgende Bestimmung über die in allen Schulen zu verfolgenden Bildungsziele: Art. 131. (1) ...

(2) Oberste Bildungsziele sind Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor religiöser Überzeugung und vor der Würde des Menschen, Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl und Verantwortungsfreudigkeit, Hilfsbereitschaft, Aufgeschlossenheit für alles Wahre, Gute und Schöne und Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt.

(3-4) ...

Während das Bildungsziel "Verantwortungsbewußtsein für Natur und Umwelt" erst durch das Fünfte Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 20. 6. 1984 (GVBl S. 223) hinzugefügt worden ist, bestehen die anderen Bildungsziele unverändert seit dem Inkrafttreten der Bayerischen Landesverfassung.

Für das Volksschulwesen sah Art. 135 BayVerf. ursprünglich Bekenntnis- oder Gemeinschaftsschulen mit einem Vorrang der Bekenntnisschule vor. Aufgrund der schulpolitischen Entwicklung (vgl. hierzu BVerfGE 41, 65 (79ff.) = NJW 1976, 950) wurde diese Verfassungsbestimmung im Wege des Volksentscheids

BVerfG: Anbringen von Kruzifixen in staatlichen Pflichtschulen als Verstoß gegen Art. 4 I GG (NJW 1995, 2477)

2481 ▲
▼

durch das Gesetz zur Änderung des Art. 135 der Verfassung des Freistaates Bayern vom 22. 7. 1968 (GVBl S. 235) geändert. Sie lautet seitdem wie folgt: Art. 135. Die öffentlichen

Volksschulen sind gemeinsame Schulen für alle volksschulpflichtigen Kinder. In ihnen werden die Schüler nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen. Das Nähere bestimmt das Volksschulgesetz.

In Art. 135 S. 2 BayVerf. n.F. muß das Christentum nicht in einem konfessionellen Sinne verstanden werden. Die Grundsätze der christlichen Bekenntnisse im Sinne dieser Vorschrift umfassen vielmehr die Werte, die den christlichen Bekenntnissen gemeinsam sind, und die ethischen Normen, die daraus abgeleitet werden (vgl. BVerfGE 41, 65 (84) = NJW 1976, 950). Es handelt sich um Werte und Normen, die, vom Christentum maßgeblich geprägt, weitgehend zum Gemeingut des abendländischen Kulturkreises geworden sind. In Anwendung dieser Prinzipien sollen die Schüler zu den in Art. 131 II BayVerf. beschriebenen Bildungszielen hingeführt werden. Ein durch spezifisch christliche Glaubensinhalte geprägtes Erziehungsziel ist hingegen in der Bayerischen Verfassung nicht niedergelegt (vgl. BVerfGE 41, 65 (84f.) = NJW 1976, 950). Die Bejahung des Christentums bezieht sich nicht auf die Glaubensinhalte, sondern auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors und ist damit auch gegenüber Nichtchristen durch die Geschichte des abendländischen Kulturkreises gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 41, 29 (64) = NJW 1976, 947).

Nach Maßgabe dieser Erwägungen bestehen gegen den auf Art. 135 S. 2 BayVerf. beruhenden Schultyp der christlichen Gemeinschaftsschule keine verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. BVerfGE 41, 65 (79ff.) = NJW 1976, 950).

3. Den Bundesländern als den Trägern des Volksschulwesens obliegt es gem. Art. 7 I und V GG, die erforderlichen Bestimmungen über die Organisation der Volksschulen zu erlassen. Dem jeweiligen Landesgesetzgeber steht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die Regelung des § 13 I 3 BayVSO, wonach in jedem Klassenzimmer ein Kreuz anzubringen ist, überschreitet die Grenzen dieses Spielraums nicht. Da der Landesgesetzgeber in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise den Schultyp der christlichen Gemeinschaftsschule einführen darf, kann es ihm nicht verwehrt sein, die Wertvorstellungen, die diesen Schultyp prägen, in den Unterrichtsräumen durch das Kreuz zu symbolisieren.

a) Die Vorschrift des § 13 I 3 BayVSO ist Teil der organisatorischen Ausgestaltung der christlichen Gemeinschaftsschule. Durch das Kreuz im Klassenzimmer werden die in dieser Schulform zu vermittelnden überkonfessionellen christlich-abendländischen Werte und ethischen Normen den Lehrern und Schülern sinnbildlich vor Augen geführt. Bei dem Erlaß dieser Vorschrift durfte der Landesgesetzgeber der Tatsache Rechnung tragen, daß die Mehrzahl der in seinem Gebiet lebenden Staatsbürger einer christlichen Kirche angehört (vgl. BVerfGE 41, 29 (50f., 60) = NJW 1976, 947). Er konnte ferner davon ausgehen, daß die Anbringung eines Kreuzes im Klassenzimmer wegen dessen Symbolcharakters für die überkonfessionellen christlich-abendländischen Werte und ethischen Normen auch von einem Großteil der einer Kirche fernstehenden Personen begrüßt oder wenigstens respektiert würde. Dafür spricht nicht zuletzt, daß die Bestimmungen der Bayerischen Verfassung über die christliche Gemeinschaftsschule die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit (vgl. BVerfGE 41, 65 (76) = NJW 1976, 950) gefunden haben.

b) Der Staat, der mit der Schulpflicht tief in die Erziehung der Kinder durch das Elternhaus eingreift, ist weitgehend auf die Akzeptanz des von ihm organisierten Schulwesens durch die Eltern angewiesen. Es ist ihm daher nicht verwehrt, die Übereinstimmung von Schule und Elternhaus in grundlegenden Wertanschauungen soweit als möglich aufrechtzuerhalten (vgl. BVerfGE 41, 29 (60) = NJW 1976, 947; BVerfGE 41, 65 (87) = NJW 1976, 950). Dazu kann

auch die Anbringung von Kreuzen in Unterrichtsräumen beitragen, die in Bayern im übrigen einer langen Tradition entspricht, die nur in der Zeit des Nationalsozialismus auf Widerstand gestoßen ist.

4. Durch das Anbringen von Kreuzen in Unterrichtsräumen wird die Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität nicht verletzt. Unter der Geltung des Grundgesetzes darf das Gebot der weltanschaulich-religiösen Neutralität nicht als eine Verpflichtung des Staates zur Indifferenz oder zum Laizismus verstanden werden. Durch die Verweisung auf die Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung in Art. 140 GG ist das Neutralitätsgebot im Sinne einer Zusammenarbeit des Staates mit den Kirchen und Religionsgesellschaften, die auch deren Förderung durch den Staat einschließt, ausgestaltet worden.

In den Entscheidungen über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit christlicher Gemeinschaftsschulen hat das BVerfG im Zusammenhang mit dem Neutralitätsgebot ausgesprochen, daß die Schule, soweit sie auf die Glaubens- und Gewissensentscheidungen der Kinder Einfluß nehmen kann, nur das Minimum an Zwangselementen enthalten darf. Ferner darf sie keine missionarische Schule sein und keine Verbindlichkeit christlicher Glaubensinhalte beanspruchen; sie muß auch für andere weltanschauliche und religiöse Inhalte und Werte offen sein (vgl. BVerfGE 41, 29 (51) = NJW 1976, 947; BVerfGE 41, 65 (78) = NJW 1976, 950).

Die von der Senatsmehrheit für verfassungswidrig gehaltene Regelung des § 13 I 3 BayVSO genügt allen diesen Erfordernissen: Das bloße Vorhandensein eines Kreuzes im Klassenzimmer zwingt die Schüler nicht zu besonderen Verhaltensweisen und macht die Schule nicht zu einer missionarischen Veranstaltung. Das Kreuz verändert auch den Charakter der christlichen Gemeinschaftsschule nicht, sondern ist als ein den christlichen Konfessionen gemeinsames Symbol in besonderer Weise geeignet, als Sinnbild für die verfassungsrechtlich zulässigen Bildungsinhalte dieser Schulform zu dienen. Das Anbringen eines Kreuzes im Klassenzimmer schließt die Berücksichtigung anderer weltanschaulich-religiöser Inhalte und Werte im Unterricht nicht aus. Die Gestaltung des Unterrichts unterliegt zudem dem Gebot des Art. 136 I BayVerf., wonach an allen Schulen die religiösen Empfindungen aller zu achten sind.

II. Entgegen der Auffassung der Senatsmehrheit werden die Bf. durch das Vorhandensein von Kreuzen in den Unterrichtsräumen nicht in ihrer Religionsfreiheit (Art. 4 I GG und Art. 4 I i.V. mit Art. 6 II 1 GG) verletzt.

1. Mit der Schulpflicht und der Übernahme des Volksschulwesens in seine eigene Verantwortung hat der Staat einen für die Erziehung der Jugend maßgeblichen Lebensbereich voll in seine Obhut genommen. Das hat zur Folge, daß er hier Raum geben muß für die Entfaltung der Freiheitsrechte. Diese können zwar im Hinblick auf den legitimen Zweck der Einrichtung - hier der Schule - eingeschränkt, aber nicht aufgehoben werden. Die öffentliche Schule, die der Staat seiner organisatorischen und weitgehend auch inhaltlichen Gestaltung unterstellt hat, ist ein Lebensbereich, in dem sich staatliches Handeln und bürgerliche Freiheit begegnen. In einem solchen Bereich darf der Staat auch durch das Bereithalten sinnfälliger Wertsymbole, die in dem betreffenden Bundesland verbreiteter Übung entsprechen, einen organisatorischen Rahmen schaffen, in dem sich zugleich die bei einem großen Teil der Schüler und ihrer Eltern vorhandenen religiösen Überzeugungen entfalten können (vgl. OVG Münster, NVwZ 1994, 597 = NJW 1994, 2108). Dagegen fällt die Ausstattung von Gerichtssälen mit Kreuzen, die das Grundrecht eines Prozeßbeteiligten aus Art. 4 I GG verletzen kann (vgl. BVerfGE 35, 366 = NJW 1973, 2196), in den Bereich ursprünglicher staatlicher Hoheitsfunktionen und unterliegt daher anderen verfassungsrechtlichen Bindungen als die Anbringung von Kreuzen in den

Klassenzimmern staatlicher Schulen (vgl. im einzelnen Böckenförde, ZevKR 20 (1975), 119 (127f., 134)).

Die Bekenntnisfreiheit des Art. 4 I GG wird, was von der Senatsmehrheit überhaupt nicht in den Blick genommen wird, durch die Gewährleistung der ungestörten Religionsausübung in Art. 4 II GG noch verstärkt und hervorgehoben (vgl. BVerfGE 24, 236 (245f.) = NJW 1969, 31). Art. 4 I und II GG sichern gemeinsam dem einzelnen einen Raum für die aktive Betätigung seiner Glaubensüberzeugung. Ist danach ein freiwilliges, überkonfessionelles Schulgebet grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. BVerfGE 52, 223 = NJW 1980, 575), so gilt das in gleicher Weise für das Kreuz im Klassenzimmer. Der Staat gibt damit der positiven Bekenntnisfreiheit Raum in einem Bereich, den er ganz in seine Vorsorge genommen hat und in welchem religiöse und weltanschauliche Einstellungen von jeher relevant waren (vgl. BVerfGE 41, 29 (49) = NJW 1976, 947; BVerfGE 52, 223 (241) = NJW 1980, 575).

2. In die Religionsfreiheit der Bf. wird damit nicht eingegriffen.

a) Die Bf. berufen sich nicht auf die Religionsausübungsfreiheit nach Art. 4 II GG. Sie machen auch keine Verletzung ihrer aus

BVerfG: Anbringen von Kruzifixen in staatlichen Pflichtschulen als Verstoß gegen Art. 4 I GG (NJW 1995, 2477)

2482 ▲
▼

Art. 4 I GG folgenden positiven Bekenntnisfreiheit geltend, sondern rügen allein eine Verletzung ihrer - ebenfalls durch Art. 4 I GG geschützten - negativen Religionsfreiheit. Denn sie verlangen nicht die Anbringung eines Symbols ihrer eigenen Weltanschauung im Klassenzimmer neben dem Kreuz oder an dessen Stelle, sondern allein die Entfernung von Kruzifixen, die sie als Symbole einer von ihnen nicht geteilten religiösen Überzeugung betrachten und nicht dulden wollen. In dem Beschluß vom 5. 11. 1991 (BVerfGE 85, 94 = NVwZ 1992, 52), mit dem der Antrag der Bf. auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zurückgewiesen worden war, hatte der Senat die verfassungsrechtliche Frage - treffender als jetzt in der Hauptsacheentscheidung - wie folgt formuliert: "ob und unter welchen Umständen die Verwendung religiöser Symbole in einer Schule die negative Religionsfreiheit berührt und inwieweit sie von der Minderheit hinzunehmen ist, weil sie der positiven Religionsfreiheit der Mehrheit Rechnung tragen soll" (BVerfGE 85, 94 (96) = NVwZ 1992, 52).

Freilich handelt es sich nicht um ein Problem des Verhältnisses von Mehrheit und Minderheit, sondern darum, wie im Bereich der staatlichen Pflichtschule positive und negative Religionsfreiheit der Schüler und ihrer Eltern allgemein in Übereinstimmung gebracht werden können. Dieses im Bereich des Schulwesens unvermeidliche Spannungsverhältnis zwischen negativer und positiver Religionsfreiheit zu lösen, obliegt dem demokratischen Landesgesetzgeber, der im öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Berücksichtigung der verschiedenen Auffassungen einen für alle zumutbaren Kompromiß zu suchen hat (vgl. BVerfGE 41, 29 (50) = NJW 1976, 947; BVerfGE 52, 223 (247) = NJW 1980, 575). Dabei ist die negative Religionsfreiheit kein Obergrundrecht, das die positiven Äußerungen der Religionsfreiheit im Falle des Zusammentreffens verdrängt. Das Recht der Religionsfreiheit ist kein Recht zur Verhinderung von Religion. Der notwendige Ausgleich zwischen beiden Erscheinungsformen der Religionsfreiheit muß im Wege der Toleranz bewerkstelligt werden (vgl. Schlaich, in: Kirche und Staat in der neueren Entwicklung, 1980, S. 427 (439); Starck, in: v.

Mangoldt/Klein, Das Bonner GG, Art. 4 I, 2 Rdnr. 17 m.w. Nachw.).

b) Diesen Grundsätzen ist der bayerische Landesgesetzgeber mit dem Erlaß des § 13 I 3 BayVSO gerecht geworden. Die gebotene Abwägung mit den Belangen von Nicht- und Andersgläubigen läßt einen Verfassungsverstoß nicht erkennen.

aa) Bei der Einschätzung und Bewertung dieser Belange kann man nicht, wie es die Senatsmehrheit tut, generell die christlich-theologische Auffassung von Bedeutung und Sinngehalt des Kreuzessymbols zugrunde legen. Entscheidend ist vielmehr, welche Wirkung der Anblick des Kreuzes bei den einzelnen Schülern entfaltet, insbesondere welche Empfindungen der Anblick des Kreuzes bei Andersdenkenden auslösen kann (vgl. dazu auch BVerfGE 35, 366 (375f.) = NJW 1973, 2196). Es mag sein, daß in einem Schüler christlichen Glaubens beim Anblick des Kreuzes im Klassenzimmer teilweise diejenigen Vorstellungen erweckt werden, die von der Senatsmehrheit als Sinngehalt des Kreuzes (unter C II 2b der Gründe) geschildert werden. Für den nichtgläubigen Schüler hingegen kann das nicht angenommen werden. Aus seiner Sicht kann das Kreuz im Klassenzimmer nicht die Bedeutung eines Symbols für christliche Glaubensinhalte haben, sondern nur die eines Sinnbilds für die Zielsetzung der christlichen Gemeinschaftsschule, nämlich für die Vermittlung der Werte der christlich geprägten abendländischen Kultur, und daneben noch die eines Symbols einer von ihm nicht geteilten, abgelehnten und vielleicht bekämpften religiösen Überzeugung.

bb) Angesichts dieses Sinngehalts, den das Kreuz im Klassenzimmer für nichtchristliche Schüler hat, haben sie und ihre Eltern das Vorhandensein der Kreuze hinzunehmen. Dazu verpflichtet sie das Toleranzgebot. Unzumutbare Belastungen entstehen ihnen dadurch nicht.

Die psychische Beeinträchtigung und mentale Belastung, die nichtchristliche Schüler durch die zwangsläufige Wahrnehmung des Kreuzes im Unterricht zu erdulden haben, hat nur ein verhältnismäßig geringes Gewicht. Das Minimum an Zwangselementen, das in dieser Beziehung von den Schülern und ihren Eltern zu akzeptieren ist (vgl. BVerfGE 41, 29 (51) = NJW 1976, 947), wird nicht überschritten. Die Schüler sind nicht zu besonderen Verhaltensweisen oder religiösen Übungen vor dem Kreuz verpflichtet. Sie sind daher - anders als beim Schulgebet (vgl. BVerfGE 52, 223 (245ff.) = NJW 1980, 575) - nicht gezwungen, durch Nichtteilnahme ihre abweichende weltanschaulich-religiöse Überzeugung kundzutun. Die Gefahr ihrer Diskriminierung besteht daher von vornherein nicht.

Die Schüler werden durch das Kreuz im Klassenzimmer auch nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise (vgl. BVerfGE 41, 29 (51) = NJW 1976, 947) missionarisch beeinflusst. Ein unmittelbarer Einfluß auf Lehrinhalte und Erziehungsziele im Sinne einer Propagierung christlicher Glaubensinhalte geht von dem Kreuz im Klassenzimmer nicht aus. Im übrigen ist auch insoweit von den besonderen Verhältnissen in Bayern auszugehen. Der Schüler wird dort - auch außerhalb des engeren kirchlichen Bereichs - in vielen anderen Lebensbereichen tagtäglich mit dem Anblick von Kreuzen konfrontiert. Beispielhaft seien nur erwähnt die in Bayern häufig anzutreffenden Wegekreuze, die vielen Kreuze in Profanbauten (wie in Krankenhäusern und Altersheimen, aber auch in Hotels und Gaststätten) und schließlich auch die in Privatwohnungen vorhandenen Kreuze. Unter solchen Verhältnissen bleibt auch das Kreuz im Klassenzimmer im Rahmen des Üblichen; ein missionarischer Charakter kommt ihm nicht zu.

III. Hiernach hat der bayerische Landesgesetzgeber mit dem Anbringen von Kreuzen in den Klassenzimmern von Volksschulen in zulässiger Weise von der ihm zustehenden

Gestaltungsbefugnis bei der Organisation des Volksschulwesens Gebrauch gemacht, ohne die Grenzen seines Gestaltungsspielraums zu überschreiten. Die angegriffenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen begegnen in dieser Hinsicht keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Abweichende Meinung (II) der Richterin Haas

Ich teile darüber hinaus auch weder die Begründung der Senatsmehrheit zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde noch ihre Ausführungen zum Anordnungsgrund.

1. Soweit Zweifel an der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde etwa deshalb bestehen könnten, weil möglicherweise zwischenzeitlich die Beschwer der Bf. weggefallen ist, etwa durch einen Schulwechsel der Bf. zu 3 bis 5 oder durch Abhängen der noch verbliebenen Kruzifixe in den Unterrichtsräumen - nur darauf bezog sich der Antrag der Bf. im einstweiligen Rechtsschutzverfahren -, mag das dahingestellt bleiben. Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde kann hier jedoch nicht aus denselben Gründen wie beim Wegfall der Beschwer im Hauptsacheverfahren (vgl. BVerfGE 41, 29 (43) = NJW 1976, 947) bejaht werden. Denn die Annahme eines fortdauernden Feststellungsinteresses berücksichtigt nicht hinreichend die Besonderheiten des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens, dessen Bedeutung sich in der Regelung eines nur vorläufigen Zustands erschöpft. Indessen braucht diese Frage im Hinblick auf die hier vertretene Rechtsauffassung, wonach die Verfassungsbeschwerde unbegründet ist, nicht weiter vertieft zu werden.

2. Die angefochtene Entscheidung des VGH München ist auch insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, als das Vorliegen eines Anordnungsgrundes verneint wird; insbesondere ist Art. 19 IV GG nicht verletzt. Die Verwaltungsgerichte gewähren vorläufigen Rechtsschutz u.a. nach § 123 VwGO. Art. 19 IV GG fordert auch bei Verfahren, die die Vornahme einer Handlung betreffen, jedenfalls dann die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, wenn im anderen Falle schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre (vgl. BVerfGE 46, 166 (179) = NJW 1978, 693; BVerfGE 51, 268 (284) = NJW 1980, 35). Davon ist auch der VGH München ausgegangen. Bei der Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen eines Anordnungsgrundes hebt der Gerichtshof unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gebots der Gewährung effektiven Rechtsschutzes zutreffend darauf ab, ob den Bf. bei Nichterlaß einer einstweiligen Anordnung ein unzumutbarer und irreparabler Nachteil entstünde.

Im Rahmen dieser Nachteilsprüfung hat er - verfassungsrechtlich unbedenklich - die Dringlichkeit und die Bedeutung des Anspruchs geprüft. Deshalb erscheint es mehr als zweifelhaft, ob die in einem einzigen Satz zusammengefaßten Erwägungen des Gerichtshofes zum Zeitablauf isoliert betrachtet und dahin gewürdigt werden können, daß das Gericht die Eilbedürftigkeit des An-

BVerfG: Anbringen von Kruzifixen in staatlichen Pflichtschulen als Verstoß gegen
Art. 4 I GG (NJW 1995, 2477)

2483 ▲
▼

liegens der Bf. verneint hat. Vielmehr müssen die Ausführungen zur Dauer des beanstandeten Zustands in ihrem Gesamtkontext gesehen und verstanden werden. Als Teil der Nachteilsprüfung des Gerichtshofs aber kommt der Dauer des Zustands namentlich die

Bedeutung eines Indizes für die Schwere des Nachteils zu. Die Erwägung des Gerichtshofs, daß die Hinnahme eines bestimmten Zustands für die Dauer von etwa fünf Jahren Einfluß auf die Einschätzung eines Nachteils als zumutbar haben kann, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es liegt jedenfalls nicht fern, die Frage der Zumutbarkeit eines Nachteils für die Betroffenen danach zu beurteilen, wie sich die Lage in der Vergangenheit für diese gestaltet hat und wie sie damit umgegangen sind. Daß der den Bf. durch den Anblick eines Kruzifixes entstehende Nachteil allein in Folge des Zeitablaufs unzumutbar geworden wäre, läßt sich den Feststellungen des VGH, die von den Bf. nicht angegriffen worden sind, nicht entnehmen. Die Bf. haben auch nichts dafür vorgetragen, daß diesbezügliches Vorbringen vom VGH außer Betracht gelassen worden ist. Überdies hat der Gerichtshof im Rahmen der Nachteilsprüfung noch weitere Aspekte rechtlich gewürdigt. Insoweit hat er berücksichtigt, daß die Bf. zu 1 und 2 bei Nichterlaß der begehrten vorläufigen Regelung noch genügend Freiraum für eine der elterlichen Verantwortung gerecht werdende Erziehung behalten und daß der Anblick eines Kruzifixes in den Unterrichtsräumen die Bf. zu 3 bis 5 nur vergleichsweise gering belastet, weil sie diesem Anblick auch anderwärts ausgesetzt sind. Wenn der VGH München danach zu der Überzeugung gelangt ist, daß den Bf. ein unzumutbarer und irreparabler Nachteil nicht entsteht, wenn eine vorläufige Regelung nicht getroffen wird, so begegnet dies keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Diese Einschätzung des VGH München hat im übrigen auch der erkennende Senat ersichtlich erteilt, als er seinerseits den Erlaß einer von den Bf. beantragten einstweiligen Anordnung abgelehnt hat, weil sich bei der Folgenabwägung nicht feststellen lasse, daß die den Bf. erwachsenden Nachteile überwögen (vgl. BVerfGE 85, 94 (96f.) = NVwZ 1992, 52). Dabei hatte der erkennende Senat zu berücksichtigen, daß der von den Verfassungsbeschwerdeführern beanstandete Zustand angesichts der vieljährigen Dauer von Verfassungsbeschwerde-Verfahren von diesen noch mehrere Jahre hinzunehmen sein würde.

Angesichts seiner Beurteilung des Nachteils als minderschwer brauchte der VGH auch nicht weiter zu prüfen, ob der Erlaß einer einstweiligen Anordnung etwa deshalb notwendig war, weil die Bf. vor den sie treffenden unzumutbaren und irreparablen Nachteilen anders nicht hätten bewahrt werden können (vgl. BVerfGE 46, 166 (179f.)). Die Annahme des Gerichts, daß vor dem Hintergrund der Kompromißbereitschaft der Verwaltung auch in Zukunft außergerichtliche Kompromißlösungen wie die gegenwärtig bestehende erreichbar seien, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Grundsatz der Gewährung effektiven Rechtsschutzes gebot es dem Gerichtshof auch nicht, Möglichkeiten einer vergleichweisen Zwischenlösung "auszuloten", um eine einstweilige Anordnung "entbehrlich" zu machen. Es ist schon zweifelhaft, ob dem Wesen des Grundsatzes der Gewährung effektiven Rechtsschutzes eine Verhandlungsführung entspricht, die darauf abzielt, eine Entscheidung des Gerichts entbehrlich zu machen. Indessen bedarf es schon einfachrechtlich der Führung von Vergleichsverhandlungen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren deshalb nicht, weil es im Ermessen des Gerichts steht, welche Regelung im einzelnen es im Rahmen des Rechtsschutzbegehrens trifft (h.Rspr. und Lit., vgl. Nachw. bei Kopp, VwGO 1994, § 123 Rdnr. 17), falls die Voraussetzungen für einen Erlaß einer einstweiligen Anordnung vorliegen. Liegen jedoch - wie hier - die Voraussetzungen für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung nach Auffassung des Gerichts nicht vor, ist also die Sache entscheidungsreif und der Antrag zurückzuweisen, so kann es jedenfalls unter dem Blickwinkel der Gewährung effektiven Rechtsschutzes nicht geboten sein, im Wege gerichtlicher

Vergleichsverhandlungen eine Einigung der Beteiligten mit einem Ergebnis anzustreben, das auf dem eingeschlagenen Rechtsweg nicht erreichbar gewesen wäre.

Richter Seidl und Söllner sowie Richterin Haas zu der ersten abweichenden Meinung (= abw. M. (I))
Richterin Haas zu der zweiten abweichenden Meinung (= abw. M. (II))

Anm. d. Schriftlfg.:

Leitsatz 1 dieser Entscheidung wurde von dem Vorsitzenden des Ersten Senats Dr. Henschel dahingehend präzisiert, daß die staatlich angeordnete Anbringung eines Kreuzes oder Kruzifixes in den Unterrichtsräumen einer staatlichen Pflichtschule, die keine Bekenntnisschule ist, gegen Art. 4 I GG verstoße. Nur darüber sei in dem Beschluß entschieden worden. Zum Verhältnis von Religionsfreiheit und schulischem Bildungsziel in Bayern vgl. Pawlowski, NJW 1989, 2240.

Anmerkung der Datenbankredaktion:

Diese Entscheidung wurde im Jubiläumsheft „70 Jahre NJW“ im Oktober 2017 neu kommentiert: NJW 2017, 3072.

Kopftuchverbot für Rechtsreferendarinnen in Hessen

GG Art. 1 I, 2 I, 4 I, II, 12 I 2, 101 I 2; HessJAG § 27 I 2; HessBG § 45 S. 1;

BVerfGG § 32

1. Eine dem Rechtsreferendar auferlegte Pflicht, bei Tätigkeiten, bei denen er als Repräsentant des Staates wahrgenommen wird oder wahrgenommen werden könnte, die eigene Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft nicht durch das Befolgen von religiös begründeten Bekleidungsregeln sichtbar werden zu lassen, greift in die von Art. 4 I und II GG verbürgte individuelle Glaubensfreiheit ein. Daneben können die persönliche Identität (Art. 2 I in Verbindung mit Art. 1 I GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) berührt sein (im Anschluss an BVerfG [2. Kammer des Ersten Senats], NJW 2017, 381 = NVwZ 2017, 549 Rn. 60).

2. Auch Rechtsreferendare, die als Repräsentanten staatlicher Gewalt auftreten und als solche wahrgenommen werden, haben das staatliche Neutralitätsgebot zu beachten. Das Einbringen religiöser oder weltanschaulicher Bezüge durch Rechtsreferendare kann den in Neutralität zu erfüllenden staatlichen Auftrag der Rechtspflege und der öffentlichen Verwaltung beeinträchtigen.

3. Es erscheint nachvollziehbar, wenn sich Prozessbeteiligte in ihrem Grundrecht aus Art. 4 I GG verletzt fühlen, wenn sie dem für sie unausweichlichen Zwang ausgesetzt werden, einen Rechtsstreit unter der Beteiligung von Repräsentanten des Staates zu führen, die ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen erkennbar nach außen tragen.

4. Zur Folgenabwägung im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen das Kopftuchverbot für Referendarinnen im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Hessen. (Leitsätze der Redaktion)

BVerfG (1. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 27.6.2017 – 2 BvR 1333/17

Zum Sachverhalt

Die Bf. hat die deutsche und die marokkanische Staatsbürgerschaft und trägt als Ausdruck ihrer individuellen Glaubensüberzeugung in der Öffentlichkeit ein Kopftuch. Sie ist seit Januar 2017 Rechtsreferendarin im Land Hessen. Referendarinnen im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Hessen, die aus religiösen Gründen ein Kopftuch tragen, dürfen bei Verhandlungen im Gerichtssaal nicht auf der Richterbank sitzen, keine Sitzungsleitungen und Beweisaufnahmen durchführen, keine Sitzungsververtretungen für die Anwaltschaft übernehmen und während der Verwaltungsstation keine Anhörungsausschusssitzung leiten (Erlass des Hessischen Ministeriums der Justiz v. 28.6.2007 iVm § 27 I 2 HessJAG iVm § 45 HessBG). Im Januar 2017 legte die Bf. beim Präsidenten des LG erfolglos Beschwerde gegen die ihr aufgrund des getragenen Kopftuchs auferlegten Beschränkungen ein.

Das *VG Frankfurt a. M.* (Beschl. v. 12.4.2017 – 9 L 1298/17.F, BeckRS 2017, 112595) hat auf Antrag der Bf. im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes dem Land Hessen auferlegt, sicherzustellen, dass die Bf. vorläufig ihre Ausbildung als Rechtsreferendarin vollumfänglich mit Kopftuch wahrnehmen kann. Der *VGH Kassel* (Beschl. v. 23.5.2017 –

BVerfG: Kopftuchverbot für Rechtsreferendarinnen in Hessen (NJW 2017, 2334 [▲]
2333) _▼

1 B 1056/17, BeckRS 2017, 110950) hat den Beschluss des *VG* auf die Beschwerde des Landes Hessen aufgehoben.

Das *BVerfG* hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auf der Grundlage einer Folgenabwägung abgelehnt.

Aus den Gründen

- 29** V. Der zulässige Antrag ist unbegründet.
- 30** 1. Nach § 32 I BVerfGG kann das *BVerfG* einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 I BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. *BVerfGE* 55, 1 [3] = NJW 1980, 2698; *BVerfGE* 82, 310 [312] = BeckRS 1990, 07018; *BVerfGE* 94, 166 [216 f.] = NVwZ 1996, 678 = NJW 1996, 1666 Ls.; *BVerfGE* 104, 23 [27] = NJW 2001, 3253; *BVerfGE* 106, 51 [58] = NVwZ-RR 2003, 85).
- 31** Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiesen sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. *BVerfGE* 89, 38 [44] = NJW 1993, 2038; *BVerfGE* 103, 41 [42] = NJW 2001, 1407; *BVerfGE* 118, 111 [122] = NVwZ 2007, 687; stRspr). Erweist sich der Ausgang des Hauptsacheverfahrens als offen, so hat das *BVerfG* grundsätzlich lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abzuwägen, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. *BVerfGE* 105, 365 [371] = NJW 2002, 2458; *BVerfGE* 106, 351 [355] = NVwZ 2003, 979; *BVerfGE* 108, 238 [246] = NJW 2003, 2598; *BVerfGE* 125, 385 [393] = NJW 2010, 1586; *BVerfGE* 126, 158 [168] = NJW 2010, 2418; *BVerfGE* 129, 284 [298] = BeckRS 2011, 55325; *BVerfGE* 132, 195 [232 f.] = NJW 2012, 3145 Rn. 87; stRspr).
- 32** Die Folgenabwägung gem. § 32 BVerfGG stützt sich auf eine bloße Einschätzung der Entscheidungswirkungen (*BVerfGE* 94, 166 [217] = NVwZ 1996, 678 = NJW 1996, 1666 Ls.). Hierbei legt das *BVerfG* in aller Regel die Tatsachenfeststellungen und Tatsachenwürdigungen zugrunde, wie sie in den angegriffenen Entscheidungen vorgenommen worden sind (vgl. *BVerfGE* 34, 211 [216] = BeckRS 1973, 104778; *BVerfGE* 36, 37 [40]; *BVerfGK* 16, 410 [415] = BeckRS 2009, 42309).

- 33** 2. Nach diesen Maßstäben ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht angezeigt.
- 34** a) Die Verfassungsbeschwerde erscheint weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Zu klären ist insbesondere, ob und unter welchen Umständen das Tragen religiöser Symbole im Gerichtssaal, im Rahmen der Sitzungsleitung oder Beweisaufnahme, der Sitzungsververtretungen für die Staatsanwaltschaft oder bei der Leitung des Anhörungsausschusses die Neutralitätspflicht, die Unabhängigkeit der Justiz und die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Verfahrensbeteiligten berührt und inwieweit dies hinzunehmen ist, weil der positiven Glaubens- und Bekenntnisfreiheit und der Berufsfreiheit der Rechtsreferendarinnen Rechnung getragen werden soll. Diese Fragen bedürfen der Klärung im Rahmen einer Hauptsacheentscheidung, die gegebenenfalls dem *Senat* vorbehalten ist (§§ 93 b, 93 c BVerfGG).
- 35** b) Die gebotene Folgenabwägung führt nicht zum Erlass der einstweiligen Anordnung. Das erforderliche Überwiegen der Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen, kann hier nicht festgestellt werden.
- 36** aa) Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erwiese sich später die Verfassungsbeschwerde jedoch als begründet, dann wäre die Bf. bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde in Grundrechten aus Art. 2 I iVm Art. 1 I, Art. 4 I, II und Art. 12 I 2 GG verletzt.
- 37** (1) Eine dem Rechtsreferendar auferlegte Pflicht, bei Tätigkeiten, bei denen er als Repräsentant des Staates wahrgenommen wird oder wahrgenommen werden könnte, die eigene Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft nicht durch das Befolgen von religiös begründeten Bekleidungsregeln sichtbar werden zu lassen, greift in die von Art. 4 I und II GG verbürgte individuelle Glaubensfreiheit ein. Sie stellt den Betroffenen vor die Wahl, entweder die angestrebte Tätigkeit auszuüben oder dem von ihm als verpflichtend angesehenen religiösen Bekleidungsgebot Folge zu leisten.
- 38** Art. 4 I und II GG enthält ein umfassend zu verstehendes einheitliches Grundrecht (vgl. *BVerfGE* 24, 236 [245 f.] = NJW 1969, 31; *BVerfGE* 32, 98 [106] = NJW 1972, 327; *BVerfGE* 44, 37 [49] = NJW 1977, 1279; *BVerfGE* 83, 341 [354] = NJW 1991, 2623; *BVerfGE* 108, 282 [297] = NJW 2003, 3111; *BVerfGE* 125, 39 [79] = NVwZ 2010, 570; stRspr). Es erstreckt sich nicht nur auf die innere Freiheit zu glauben oder nicht zu glauben, das heißt einen Glauben zu haben, zu verschweigen, sich vom bisherigen Glauben loszusagen und einem anderen Glauben zuzuwenden, sondern auch auf die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten, für seinen Glauben zu werben und andere von ihrem Glauben abzuwerben (vgl. *BVerfGE* 12, 1 [4] = NJW 1961, 211; *BVerfGE* 24, 236 [245] = NJW 1969, 31; *BVerfGE* 105, 279 [294] = NJW 2002, 2626; *BVerfGE* 123, 148 [177] = NVwZ 2009, 1217). Umfasst sind damit nicht allein kultische Handlungen und die Ausübung und Beachtung religiöser Gebräuche, sondern auch die religiöse Erziehung sowie andere Äußerungsformen des religiösen und weltanschaulichen Lebens (vgl. *BVerfGE* 24, 236 [245 f.] = NJW 1969, 31; *BVerfGE* 93, 1 [17] = NJW 1995, 2477). Dazu gehört auch das Recht der Einzelnen, ihr gesamtes Verhalten an den Lehren ihres Glaubens auszurichten und dieser Überzeugung gemäß zu handeln, also glaubensgeleitet zu leben; dies betrifft nicht nur imperative Glaubenssätze (vgl. *BVerfGE* 108, 282 [297] = NJW 2003, 3111; *BVerfGE* 138, 296 [328 f.] = NJW 2015, 1359 = NVwZ 2015, 884 Rn. 85). Die Bf. kann sich auch als Angestellte im öffentlichen Dienst auf ihr Grundrecht aus Art. 4 I und II GG berufen; ihre

Grundrechtsberechtigung wird durch die Eingliederung in den staatlichen Aufgabenbereich nicht von vornherein oder grundsätzlich infrage gestellt (vgl. *BVerfGE* 138, 296 [328] = NJW 2015, 1359 = NVwZ 2015, 884 Rn. 84 sowie für Beamte *BVerfGE* 108, 282 [297 f.] = NJW 2003, 3111; vgl. auch *BVerfG* [2. Kammer des Ersten Senats], NJW 2017, 381 = NVwZ 2017, 549 Rn. 58).

- 39** Bei der Würdigung dessen, was im Einzelfall als Ausübung von Religion und Weltanschauung zu betrachten ist,

BVerfG: Kopftuchverbot für Rechtsreferendarinnen in Hessen (NJW 2017, 2333)

2335 ▲
▼

darf das Selbstverständnis der jeweils betroffenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und des einzelnen Grundrechtsträgers nicht außer Betracht bleiben (vgl. *BVerfGE* 24, 236 [247 f.] = NJW 1969, 31; *BVerfGE* 108, 282 [298 f.] = NJW 2003, 3111). Die Musliminnen, die ein in der für ihren Glauben typischen Weise gebundenes Kopftuch tragen, können sich dafür auch im Rahmen des juristischen Vorbereitungsdienstes auf den Schutz der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit aus Art. 4 I und II GG berufen. Darauf, dass im Islam unterschiedliche Auffassungen zum so genannten Bedeckungsgebot vertreten werden, kommt es insoweit nicht an, da die religiöse Fundierung der Bekleidungswahl nach geistigem Gehalt und äußerer Erscheinung jedenfalls hinreichend plausibel ist (vgl. *BVerfGE* 108, 282 [298 f.] = NJW 2003, 3111; *BVerfGE* 138, 296 [330] = NJW 2015, 1359 = NVwZ 2015, 884 Rn. 87 ff.; *BVerfG* [2. Kammer des Ersten Senats], NJW 2017, 381 = NVwZ 2017, 549 Rn. 59).

- 40** Ein Verbot kann daneben ihre persönliche Identität (Art. 2 I iVm Art. 1 I GG) und ihre Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) berühren (vgl. *BVerfG* [2. Kammer des Ersten Senats], NJW 2017, 381 = NVwZ 2017, 549 Rn. 60).
- 41** (2) Das gesetzliche Bekundungsverbot greift in die Grundrechte der Bf. allerdings in zeitlicher sowie örtlicher Hinsicht lediglich begrenzt ein, indem die Bf. ausschließlich von der Repräsentation der Justiz oder des Staates im Rahmen der Ausbildung ausgeschlossen wird, soweit sie das Kopftuch tragen möchte. So erstreckt sich das Verbot etwa auf den Zeitraum einer mündlichen Verhandlung und das Platznehmen hinter der Richterbank. Hingegen bleiben die übrigen, weit überwiegenden Ausbildungsinhalte im Rahmen der Einzelausbildung oder der Arbeitsgemeinschaften unberührt.
- 42** Nach dem eigenen Vorbringen der Bf. ist sie seit Mai 2017 in Ausbildung bei einer Strafrichterin. Sie wird nicht gezwungen, ihr Kopftuch abzunehmen, sie kann vielmehr den gerichtlichen Verhandlungen mit Kopftuch im Zuschauerbereich des Gerichtssaals folgen. Lediglich die Sitzungsleitung und Verfahrenshandlungen wie Beweisaufnahmen kann sie nicht durchführen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Rechtsreferendare keinen Anspruch auf Übernahme und Durchführung dieser Tätigkeiten haben. Nach § 28 I 2 HessJAG soll die Rechtsreferendarin oder der Rechtsreferendar in möglichst weitem Umfang praktische Aufgaben selbstständig und, soweit die Art der Tätigkeit es zulässt, eigenverantwortlich erledigen. Dabei obliegt es nach § 16 HessJAO der Ausbilderin bzw. dem Ausbilder zu entscheiden, ob eine Übertragung eigenverantwortlicher Tätigkeiten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben möglich ist. Dies gilt unterschiedslos für alle

Rechtsreferendare. Der Bf. wird somit – selbst wenn es bei einem Verbot der Teilnahme an den genannten Tätigkeiten bleibt – nicht eine den Vorgaben der §§ 28 ff. HessJAG entsprechende Ausbildung verwehrt.

- 43** Soweit die Bf. vorträgt, dass sie am 6.7.2017 eine Sitzungsvertretung für die Anwaltschaft wahrnehmen solle, könnte sie diesen Termin allerdings mit Kopftuch nicht wahrnehmen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich – soweit vorgetragen – nur um einen Termin im Rahmen der Strafstation handelt. Nach dem Ausbildungsplan für die Ausbildung in Strafsachen nach §§ 31 I 3, 37 IV HessJAG (RdErl. d. MdJ v. 21.10.2014, HessJMBI. 2014, 703, 722) sollen Rechtsreferendare selbstständig als Sitzungsvertreter der Anwaltschaft auftreten. Ausweislich des Ausbildungsplans handelt es sich aber um keine Regelleistungen im engeren Sinne, da sie grundsätzlich einer konkreten Beurteilung durch die Ausbilderin bzw. den Ausbilder nicht zugänglich seien.
- 44** Zwar macht die Bf. darüber hinaus geltend, ab September 2017 die Verwaltungsstation beim Rechtsamt absolvieren zu können. Es ist aber zu berücksichtigen, dass eine Zusage ausweislich der vorgelegten Unterlagen noch von einem vorherigen Vorstellungsgespräch abhängig ist, dessen Ausgang nicht vorgetragen worden ist. Im Übrigen ist nicht dargelegt und auch nicht ersichtlich, dass sie im Rechtsamt mit der Leitung eines Anhörungsausschusses betraut werden wird.
- 45** Schließlich ist zu beachten, dass nach der geänderten Erlasslage eine nicht erbrachte Regelleistung als Folge einer Weigerung, dabei auf das Tragen eines Kopftuchs aus religiösen Gründen zu verzichten, sich nicht negativ auf die Gesamtnote in der Ausbildungsstation auswirken soll.
- 46** bb) Erginge indessen die einstweilige Anordnung, hätte die Verfassungsbeschwerde aber keinen Erfolg, würden die vom Landesgesetzgeber mit § 27 HessJAG iVm § 45 HessBG verfolgten Belange, die mit denen der Bf. zumindest gleich zu gewichten sind, einstweilen nicht verwirklicht.
- 47** (1) Dies betrifft zuvörderst die Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität. Das Grundgesetz begründet für den Staat als Heimstatt aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in Art. 4 I, 3 III 1, 33 III GG sowie durch Art. 136 I und IV und Art. 137 I WRV iVm Art. 140 GG die Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität. Es verwehrt die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen und untersagt die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse ebenso wie die Ausgrenzung Andersgläubiger (vgl. *BVerfGE* 19, 206 [216] = NJW 1966, 147; *BVerfGE* 24, 236 [246] = NJW 1969, 31; *BVerfGE* 33, 23 [28] = NJW 1972, 1183; *BVerfGE* 93, 1 [17] = NJW 1995, 2477). Der Staat hat auf eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu achten (vgl. *BVerfGE* 19, 1 [8] = NJW 1965, 1427; *BVerfGE* 19, 206 [216] = NJW 1966, 147; *BVerfGE* 24, 236 [246] = NJW 1969, 31; *BVerfGE* 93, 1 [17] = NJW 1995, 2477; *BVerfGE* 108, 282 [299 f.] = NJW 2003, 3111) und darf sich nicht mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft identifizieren (vgl. *BVerfGE* 30, 415 [422] = NJW 1971, 931; *BVerfGE* 93, 1 [17] = NJW 1995, 2477; *BVerfGE* 108, 282 [300] = NJW 2003, 3111). Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes ist gekennzeichnet von Offenheit gegenüber der Vielfalt weltanschaulich-religiöser Überzeugungen und gründet dies auf ein Menschenbild, das von der Würde des Menschen und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Selbstbestimmung und Eigenverantwortung geprägt ist (vgl. *BVerfGE* 41, 29 [50] = NJW 1976, 947; *BVerfGE*

108, 282 [300 f.] = NJW 2003, 3111). Die dem Staat gebotene weltanschaulich-religiöse Neutralität ist indessen nicht als eine distanzierende im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche zu verstehen, sondern als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung. Art. 4 I und II GG gebietet auch im positiven Sinn, den Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung und die Verwirklichung der autonomen Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet zu sichern (vgl. *BVerfGE* 41, 29 [49] = NJW 1976, 947; *BVerfGE* 93, 1 [16] = NJW 1995, 2477). Der Staat darf lediglich keine gezielte Beeinflussung im Dienste einer bestimmten politischen, ideologischen oder weltanschaulichen Richtung betreiben oder sich durch von ihm ausgehende oder ihm zuzurechnende Maßnahmen ausdrücklich oder

BVerfG: Kopftuchverbot für Rechtsreferendarinnen in Hessen (NJW 2017, 2333)

2336 ▲
▼

konkulent mit einem bestimmten Glauben oder einer bestimmten Weltanschauung identifizieren und dadurch den religiösen Frieden in einer Gesellschaft von sich aus gefährden (vgl. *BVerfGE* 93, 1 [16 f.] = NJW 1995, 2477; *BVerfGE* 108, 282 [300] = NJW 2003, 3111). Auch verwehrt es der Grundsatz weltanschaulich-religiöser Neutralität dem Staat, Glauben und Lehre einer Religionsgemeinschaft als solche zu bewerten (vgl. *BVerfGE* 33, 23 [29] = NJW 1972, 1183; *BVerfGE* 108, 282 [300] = NJW 2003, 3111; *BVerfGE* 137, 273 [305] = NZA 2014, 1387 Rn. 88; *BVerfGE* 138, 296 [339] = NJW 2015, 1359 = NVwZ 2015, 884 Rn. 110; *BVerfG* [2. Kammer des Ersten Senats], NJW 2017, 381 = NVwZ 2017, 549 Rn. 67).

- 48** Dies gilt nach dem bisherigen Verständnis des Verhältnisses von Staat und Religion, wie es in der Rechtsprechung des *BVerfG* seinen Niederschlag gefunden hat, insbesondere auch für den vom Staat garantierten und gewährleisteten Bereich der Justiz.
- 49** Das Grundgesetz gewährleistet den Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens, vor einem unabhängigen und unparteilichen Richter zu stehen, der die Gewähr für Neutralität und Distanz gegenüber allen Verfahrensbeteiligten und dem Verfahrensgegenstand bietet (vgl. *BVerfGE* 4, 412 [416] = NJW 1956, 545; *BVerfGE* 21, 139 [145 f.] = NJW 1967, 1123; *BVerfGE* 23, 321 [325] = BeckRS 1968, 00503; *BVerfGE* 82, 286 [298] = NJW 1991, 217; *BVerfGE* 89, 28 [36] = NJW 1993, 2229). Neben der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit des Richters (Art. 97 I und II GG) ist es wesentliches Kennzeichen der Rechtsprechung im Sinne des Grundgesetzes, dass die richterliche Tätigkeit von einem „nicht beteiligten Dritten“ ausgeübt wird (vgl. *BVerfGE* 3, 377 [381] = NJW 1954, 833; *BVerfGE* 4, 331 [346] = NJW 1956, 137; *BVerfGE* 21, 139 [145] = NJW 1967, 1123; *BVerfGE* 27, 312 [322] = NJW 1970, 1227; *BVerfGE* 48, 300 [316] = NJW 1978, 1795; *BVerfGE* 87, 68 [85] = DtZ 1993, 20; *BVerfGE* 103, 111 [140] = NJW 2001, 1048). Diese Vorstellung von neutraler Amtsführung ist mit den Begriffen „Richter“ und „Gericht“ untrennbar verknüpft (vgl. *BVerfGE* 4, 331 [346] = NJW 1956, 137; *BVerfGE* 60, 175 [214] = NJW 1982, 1579; *BVerfGE* 103, 111 [140] = NJW 2001, 1048). Die richterliche Tätigkeit erfordert daher unbedingte Neutralität gegenüber den Verfahrensbeteiligten (*BVerfGE* 21, 139 [146] = NJW 1967, 1123; *BVerfGE* 103, 111 [140] = NJW 2001, 1048). Das Recht auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 I 2 GG gewährt deshalb nicht

nur einen Anspruch auf den sich aus dem Gerichtsverfassungsgesetz, den Prozessordnungen sowie den Geschäftsverteilungs- und Besetzungsregelungen des Gerichts ergebenden Richter (vgl. *BVerfGE* 89, 28 [36] = NJW 1993, 2229), sondern garantiert auch, dass der Betroffene nicht vor einem Richter steht, der aufgrund persönlicher oder sachlicher Beziehungen zu den Verfahrensbeteiligten oder zum Streitgegenstand die gebotene Neutralität vermessen lässt (*BVerfGE* 21, 139 [146] = NJW 1967, 1123; *BVerfGE* 89, 28 [36] = NJW 1993, 2229). Dieses Verlangen nach Unvoreingenommenheit und Neutralität des Richters ist zugleich ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit (vgl. *BVerfGE* 3, 377 [381] = NJW 1954, 833; *BVerfGE* 37, 57 [65] = NJW 1974, 893; *BVerfGE* 133, 168 [202 f.] = NJW 2013, 1058 Rn. 62).

- 50** Auch Rechtsreferendare, die als Repräsentanten staatlicher Gewalt auftreten und als solche wahrgenommen werden, haben das staatliche Neutralitätsgebot zu beachten.
- 51** Das Einbringen religiöser oder weltanschaulicher Bezüge durch Rechtsreferendare kann den in Neutralität zu erfüllenden staatlichen Auftrag der Rechtspflege und der öffentlichen Verwaltung beeinträchtigen. Kopfbedeckungen und andere Kleidungsstücke sind zwar nicht aus sich heraus religiöse Symbole. Dies gilt auch für das Kopftuch. Eine vergleichbare Wirkung kann es erst im Zusammenwirken mit anderen Faktoren entfalten (vgl. *BVerfGE* 108, 282 [304] = NJW 2003, 3111; *BVerfGE* 138, 296 [332] = NJW 2015, 1359 = NVwZ 2015, 884 Rn. 94). Auch wenn ein islamisches Kopftuch nur der Erfüllung eines religiösen Gebots dient und ihm von der Trägerin kein symbolischer Charakter beigemessen wird, sondern es lediglich als Kleidungsstück angesehen wird, das die Religion vorschreibt, ändert dies nichts daran, dass es in Abhängigkeit vom sozialen Kontext verbreitet als Hinweis auf die muslimische Religionszugehörigkeit der Trägerin gedeutet wird. In diesem Sinne ist es ein religiös konnotiertes Kleidungsstück. Wird es als äußeres Anzeichen religiöser Identität verstanden, so bewirkt es das Bekenntnis einer religiösen Überzeugung, ohne dass es hierfür einer besonderen Kundgabeabsicht oder eines zusätzlichen wirkungsverstärkenden Verhaltens bedarf. Dessen wird sich die Trägerin eines in typischer Weise gebundenen Kopftuchs regelmäßig auch bewusst sein. Diese Wirkung kann sich – je nach den Umständen des Einzelfalls – auch für andere Formen der Kopf- und Halsbedeckung ergeben (vgl. *BVerfGE* 138, 296 [332] = NJW 2015, 1359 = NVwZ 2015, 884 Rn. 94).
- 52** (2) Des Weiteren ist die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Prozessbeteiligten zu berücksichtigen. Art. 4 I und II GG gewährleistet die Freiheit, kultischen Handlungen eines nicht geteilten Glaubens fernzubleiben; das bezieht sich auch auf Riten und Symbole, in denen ein Glaube oder eine Religion sich darstellen. Die Einzelnen haben in einer Gesellschaft, die unterschiedlichen Glaubensüberzeugungen Raum gibt, allerdings kein Recht darauf, von der Konfrontation mit ihnen fremden Glaubensbekundungen, kultischen Handlungen und religiösen Symbolen verschont zu bleiben. Davon zu unterscheiden ist eine vom Staat geschaffene Lage, in welcher der Einzelne ohne Ausweichmöglichkeiten dem Einfluss eines bestimmten Glaubens, den Handlungen, in denen sich dieser manifestiert, und den Symbolen, in denen er sich darstellt, ausgesetzt ist (vgl. *BVerfGE* 93, 1 [15 f.] = NJW 1995, 2477; *BVerfGE* 138, 296 [336] = NJW 2015, 1359 = NVwZ 2015, 884 Rn. 104).
- 53** In Bezug auf den justiziellen Bereich kann von einer solchen unausweichlichen Situation gesprochen werden. Es erscheint nachvollziehbar, wenn sich Prozessbeteiligte in ihrem

Grundrecht aus Art. 4 I GG verletzt fühlen, wenn sie dem für sie unausweichlichen Zwang ausgesetzt werden, einen Rechtsstreit unter der Beteiligung von Repräsentanten des Staates zu führen, die ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen erkennbar nach außen tragen. Das als unverletzlich gewährleistete Grundrecht der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit steht – wie das *BVerfG* wiederholt betont hat – in enger Beziehung zur Menschenwürde als dem obersten Wert im System der Grundrechte und muss wegen seines Rangs daher extensiv ausgelegt werden (vgl. *BVerfGE* 24, 236 [246] = NJW 1969, 31; *BVerfGE* 35, 366 [375 f.] = NJW 1973, 2196).

Anmerkung

I. Auch wenn das *BVerfG* den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt hat, bedeutet dies noch keineswegs das Aus für das Kopftuch im juristischen Vorbereitungsdienst. Denn die Erfolgsaussichten des Antrags in der Hauptsache bleiben grundsätzlich unberücksichtigt, da es nach dem Zweck des § 32 BVerfGG nur um eine vorläufige Regelung gehen soll.

BVerfG: Kopftuchverbot für Rechtsreferendarinnen in Hessen (NJW 2017,
2333)

2337 ▲
▼

Nur ausnahmsweise bestimmen die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde die Begründetheit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, nämlich dann, wenn der Hauptsacheantrag von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, also kein Gesichtspunkt erkennbar ist, der dem gestellten Antrag zum Erfolg verhelfen könnte. Eine solche Ausnahme liegt hier nach Auffassung des *BVerfG* nicht vor, die Verfassungsbeschwerde erscheine – so die *Kammer* – weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet.

II. Etwas überraschend erscheint der hohe Begründungsaufwand, weshalb durch ein Kopftuchverbot ein Eingriff in die individuelle Glaubensfreiheit vorliegt. Denn das *BVerfG* deutet Art. 4 I und II GG in den beiden Kopftuchentscheidungen der Jahre 2003 (*BVerfG* [2. *Kammer des Ersten Senats*], NJW 2003, 3111) und 2015 (*BVerfG*, NJW 2015, 1359) als einheitliches Grundrecht, das umfassend zu verstehen sein soll. Es erstrecke sich auch auf die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und damit auf die Freiheit, sein *gesamtes* Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner *inneren* Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln. Angesichts dessen hätte man hier eigentlich nur einige wenige Sätze erwartet, weshalb der Schutzbereich betroffen ist.

III. In Anbetracht der kurzen Dauer des geforderten Verzichts auf das Kopftuch könnte es einer Überlegung wert sein, ob die Bagatellgrenze, ab der von einem Eingriff gesprochen werden kann, überschritten ist (s. auch *Detterbeck*, *Öffentliches Recht*, 10. Aufl. 2015, Rn. 290). Diese Frage stellt sich insbesondere dann, wenn – wie hier – nicht eine religiös geprägte Berufsausübung im Vordergrund steht (wie im sog. Schächt-Urteil des *BVerfG*, NJW 2002, 663), sondern nur die auch beruflich gelebte Religionsausübung, die Religionsausübung sozusagen nur bei Gelegenheit der Berufsausübung geschieht.

IV. Maßgeblich wird indes sein, ob ein Kopftuchverbot für Referendarinnen verhältnismäßig ist oder nicht. Ungeachtet weiterer Einzelprobleme (bspw. zum Umfang

des Grundrechtsschutzes für Funktionsträger) dürfte die Entscheidung in der Hauptsache insoweit letztlich auf zwei Fragen hinauslaufen:

Zum einen, ob schon eine abstrakte oder nur eine konkrete Gefahr für die einschlägigen, mit der Glaubensfreiheit in Widerstreit stehenden verfassungsimmanenten Schranken der staatlichen Neutralitätspflicht sowie der negativen Glaubensfreiheit der Rechtunterworfenen ausreicht, um religiös konnotierte Kleidung im richterlichen Dienst und bei den Staatsanwaltschaften untersagen zu dürfen. Zum anderen (nach Klärung dieser Vorfrage), ob der juristische Vorbereitungsdienst in den angesprochenen Teilen (zB wenn Referendare Sitzungen leiten, Beweisaufnahmen durchführen oder Sitzungsververtretungen für die Staatsanwaltschaft übernehmen) dem Richterdienst bzw. dem staatsanwaltschaftlichen Dienst so hinreichend ähnlich ist, dass ein Kopftuchverbot auch hier verhältnismäßig und damit rechters wäre.

Für die Richterschaft gilt, dass das Neutralitätsgebot auch das äußere Erscheinungsbild erfasst. So dient beispielsweise das Tragen der Robe gerade dazu, eine Individualisierung des Richters zu verhindern. Es liegt nahe, dass das Kopftuch diesem Zweck zuwiderläuft und beim Rechtsunterworfenen den Eindruck hervorrufen kann, dass die Entscheidung des Gerichts von Fremdeinflüssen nicht frei ist (dazu *Laskowski/Dietrich*, Jura 2002, 271 [274 ff.]). Einiges deutet darauf hin, dass diese Einschätzung auch im Vorbereitungsdienst gilt. So spricht das Gericht deutlich aus, dass ein Referendar, der als Repräsentant staatlicher Gewalt auftritt und auch als solcher wahrgenommen wird, das (so verstandene?) Neutralitätsgebot zu beachten hat.

Ministerialdirigent Andreas Reus, Münster (Hessen) und Ministerialrat Dr. Peter Mühlhausen, Marburg/L.