

# Verwaltungs- -rundschau

Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft

# WR

## *Abhandlungen*

**Prof. Dr. Mike Wienbracke, Recklinghausen**

Neues „Altes“ zur Wahlpflicht

**Prof. Dr. Ralf Stark, Köln**

Der Ruf des Muezzin und die Glaubens-/Bekenntnisfreiheit  
des Art. 4 Abs. 1 u. Abs. 2 GG

## *Methodik der Fallbearbeitung*

**Prof. Dr. Markus Ludwigs, Würzburg/**

**Maria-Theresia Schuler, Würzburg/Bamberg**

Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern:

„Ein schlechter Tag für die Demokratie“

**Gerhard Lange, Düsseldorf**

Werbeanlage für eine Fahrschule

**Bernd Reinemann, Simmern**

Eine Überraschung folgt der anderen

[www.verwaltungsrundschau.de](http://www.verwaltungsrundschau.de)

68. Jahrgang

August 2022 · Heft 8

**Kohlhammer**

DEUTSCHER  
GEMEINDEVERLAG

nahme einzuführen.<sup>84</sup> Zumindest<sup>85</sup> im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme ist zugunsten dieser die o. g. EKMR-Rechtsprechung (s. o. „E.I.“) zum mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Var. 3 GG („freier [...] Wahl“) nahezu textidentischen Art. 3 des 1. ZP zur EMRK („freie [...] Wahlen“) dogmatikkonform (i. S. v. „E.II.“) in die Abwägung einzustellen mit der Folge, dass diese entgegen der derzeit wohl noch h. M. jedenfalls in Fällen der o. g. Art. (s. o. „D.“) verhältnismäßig – und damit vor dem unter „C.“ aufgezeigten Zusammenhang insgesamt materiell verfassungsgemäß – ist.

## F. Fazit

War das Recht auf freie Wahl anfänglich ein derart begehrtes, dass ein Nachsinnen über eine etwaige Wahlmüdigkeit substantieller Teile der Aktivbürgerschaft denkbar fern lag,<sup>86</sup> so hat die Beteiligung bei der Bundestagswahl nach zwischenzeitlich mehr als 90 % mit 70,8 % im Jahr 2009 ihren bisherigen Tiefpunkt erreicht<sup>87</sup> – der bei Landtagswahlen (Sachsen-Anhalt 2006: 44,4 %<sup>88</sup>), Europawahlen (in Deutschland 2004: 43 %<sup>89</sup>) und Kommunalwahlen (Sachsen-Anhalt 2006: 42,1 %<sup>90</sup>) freilich noch deutlich unterschritten wird. Es verwundert daher nicht, dass die Befassung mit dem Thema „Wahlpflicht“ nicht nur in der politischen Diskussion

ein Dauerbrenner ist,<sup>91</sup> sondern ebenfalls in der Rechtswissenschaft,<sup>92</sup> wo es im Rahmen der juristischen Ausbildung nicht selten den Gegenstand entsprechend gelagerter Fallbearbeitungen bildet.<sup>93</sup>

Finden sich Vorbilder für sanktionsbewehrte Rechtspflichten zur (aktiven) Wahlbeteiligung nicht nur zum gegenwärtigen Zeitpunkt in zahlreichen westlichen Demokratien<sup>94</sup> (u. a. innerhalb der nach Art. 2 Satz 1 Var. 3 EUV auf den Wert der Demokratie gegründeten EU<sup>95</sup>) und existierten in der Vergangenheit ebenfalls im deutschen Recht<sup>96</sup>, so wurde in diesem Beitrag aufgezeigt, dass auch unter dem Grundgesetz der einfache Gesetzgeber keinesfalls etwa aus verfassungsrechtlichen Gründen gehalten ist, „[d]as öffentliche Interesse an der Bildung eines aktionsfähigen Parlaments [...] gegenüber der Meinungsäußerungsfreiheit [sic!] zurücktreten“<sup>97</sup> lassen zu müssen, zumindest wenn die Partizipation an der Bundestagswahl auf ein demokratie- und damit letztlich staatsgefährdendes Niveau absinkt. Aufsetzend auf den diesbezüglich schon seit Langem geführten Diskurs wurde in diesen vorliegend das bislang – soweit ersichtlich – weitestgehend vernachlässigte Argument einer EMRK-konformen Handhabung namentlich von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Var. 3 GG eingeführt, das zugunsten der hiesigen Sichtweise streitet.

Prof. Dr. iur. Ralf Stark, Köln\*

# Der Ruf des Muezzin und die Glaubens-/Bekenntnisfreiheit des Art. 4 Abs. 1 u. Abs. 2 GG

Mit Pressemeldung<sup>1</sup> vom 7. Oktober 2021 informierte die Stadt Köln über den Start eines auf zwei Jahre angelegten Modellprojekts, mittels dessen es muslimischen Glaubensgemeinden nach Antragstellung möglich sein soll, wöchentlich freitags zwischen 12:00 Uhr und 15:00 Uhr einmalig für eine Dauer von maximal fünf Minuten ihre Gläubigen zum mittäglichen Freitagsgebet zu rufen (sog. Muezzin-Ruf). Dies soll für jede interessierte muslimische Glaubensgemeinde in-

dividuell nach Antragstellung durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags unter Auferlegung spezifischer Auflagen grundsätzlich möglich sein. Der Vertragsentwurf wird indes erst nach Antragstellung zugesandt, bis dato (Stand 8. Februar 2022) hat jedoch noch keine in Köln ansässige Glaubensgemeinde einen entsprechenden Antrag gestellt, wengleich zehn Gemeinden „grundsätzliches Interesse“ signalisiert haben.<sup>2</sup> Aufgrund des großen Medienechos stellte sich

<sup>84</sup> Vgl. Haack (Fn. 29), KritV 2011, 80 (94); Heußner (Fn. 62), S. 184 ff.; Schneider, in: AK-GG, Bd. 2, 2. Aufl., 1989, Art. 38 Rn. 48.

<sup>85</sup> Zu den Ebenen „Schutzbereich“ und „Eingriff“ s. o.

<sup>86</sup> Labrenz (Fn. 13), ZRP 2011, 214 (216) mit Fn. 25.

<sup>87</sup> Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2274/umfrage/entwicklung-der-wahlbeteiligung-bei-bundestagswahlen-seit-1949/>.

<sup>88</sup> <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3179/umfrage/wahlbeteiligung-bei-den-landtagswahlen-in-sachsen-anhalt-seit-1990/>.

<sup>89</sup> Siehe <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>.

<sup>90</sup> Siehe <https://wahlergebnisse.sachsen-anhalt.de/wahlen/kw04/index.html>. Vgl. ferner Vetter, in: dies./Haug, Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie, 2019, S. 1 (7), wonach sich in Sachsen-Anhalt die Beteiligung an den Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften im Zeitraum 2008–2011 sogar auf nur 36,9 % belief bzw. Haug (Fn. 50), S. 61 (62 mit Fn. 38) m. w. N., der auf eine Wahlbeteiligung von lediglich 18 % bei der Bürgermeisterwahl 2013 in Waiblingen hinweist.

<sup>91</sup> Siehe nur Kaeding, Für eine Wahlpflicht, APuZ 38-39/2017, S. 25 ff.; Neu, Gegen eine Wahlpflicht, APuZ 38-39/2017, S. 29 ff.

<sup>92</sup> Vgl. bereits Vukovich, Wahlpflicht: Politische Studie, 1970 (Nachdruck der Ausgabe von 1906), S. 33 ff.

<sup>93</sup> Siehe Berg/Druginski (Fn. 54), JuS 1995, 238 (238 ff.); Brüning/Snerbaum, Examensfälle zum Öffentlichen Recht, 2005, S. 243 ff.; Erbel, Öffentlich-rechtliche Klausurenlehre mit Fallrepetitorium, 1977, S. 253 ff.; Haensle (Fn. 52), JURA 2015, 196 (196 ff.); Heimann/G. Kirchhoff/Waldhoff (Fn. 81), S. 11 ff.; Höfling/Rixen, Fälle zum Staatsorganisationsrecht, 6. Aufl., 2019, S. 75 ff.; Lücke/Kugelmann, Fälle mit Lösungen für Anfänger im Öffent-

lichen Recht, 2004, S. 75 ff.; Schmidt-Radefeldt, Mehr Demokratie wagen? (Übungen im Öffentlichen Recht für Anfänger), SächsVBl. 2002, 44 ff.; Silberhorn, Klausur Öffentliches Recht: Wahlpflicht unter Strafandrohung?, JA 2000, 858 ff.; Wienbracke (Fn. 46).

<sup>94</sup> Siehe die Erwähnung namentlich von Australien bei IDEA, Compulsory Voting, <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>.

<sup>95</sup> Siehe Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Wahlpflicht im internationalen Vergleich, WD 3 – 3000 – 160/09 (2009), S. 5 ff.; dass., Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff: Wahlpflicht, Nr. 61/09 (16.7.2009), S. 2; Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht d. EU, Werkstatt: 71. EL, August 2020, Art. 223 AEUV Rn. 56. Der Unionsgesetzgeber scheint hieran keinen Anstoß zu nehmen, vgl. Art. 8 Abs. 2 und Art. 15 lit. c) der Richtlinie 93/109/EG (ABl. Nr. L 329 S. 34) sowie ferner Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 94/80/EG (ABl. Nr. L 368 S. 38) und siehe Hartmann (Fn. 63), S. 144.

<sup>96</sup> Siehe die Nachweise bei Lang (Fn. 17), S. 207 f.; Roschek (Fn. 11), S. 28 f.; Schmidt (Fn. 32), S. 216; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, § 10 II 7 und aus der älteren Literatur Triepel, Wahlrecht und Wahlpflicht, 1900, S. 47 f.

<sup>97</sup> So aber Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl., 2002, § 1 Rn. 13a.

\* Der Verfasser ist Rechtsanwalt und Professor für Staats- und Europarecht an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung des Landes NRW.

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/ruf-zum-freitagsgebet-kuenftig-moeglich> <Stand: 13.6.2022>.

<sup>2</sup> Abrufbar unter: <https://www.ksta.de/region/seit-genehmigung-zehn-koelner-moscheegemeinden-bekundeninteresse-an-muezzin-ruf-39092836> <Stand: 13.6.2022>.

schnell die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit diese Vorgehensweise, welche in dem nachfolgenden Beitrag untersucht wird.

## A. Art. 4 Abs.1 u. Abs. 2 GG

### I. Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 GG

#### 1. Persönlicher Schutzbereich

Aufgrund der Eigenschaft des Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 GG als „Jedermann-Grundrecht“ können sich sämtliche natürliche Personen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, auf die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit berufen.<sup>3</sup> Da mit großer Wahrscheinlichkeit in der Zukunft mit der Geltendmachung von Grundrechtsverletzung durch natürliche Personen und nicht durch Glaubensgemeinschaften zu rechnen ist, werden hier nur die natürlichen Personen fokussiert, für welche der persönliche Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG ohne Weiteres eröffnet ist.

#### 2. Sachlicher Schutzbereich

Für den sachlichen Schutzbereich der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>4</sup> (BVerfG) entscheidend, inwiefern der Einzelne durch eine staatliche Maßnahme mit Ausübungshandlungen eines bestimmten Glaubens konfrontiert wird, ohne sich diesen entziehen zu können.

Fernab der Frage, ob der Muezzin-Ruf überhaupt eine staatlich geschaffene Lage im vorzitierten Sinne darstellt (dazu nachfolgend), dürfte für die Betroffenheit des sachlichen Schutzbereiches entscheidend sein, ob sich ein Anwohner einer den Muezzin-Ruf ausübenden Glaubensgemeinschaft auf sein Recht der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit beruft oder ein insofern „beliebiger“ Dritter, der keinen zwingenden Grund zum Aufenthalt im Wahrnehmungsbereich des Muezzin-Rufs hat. Einem Anwohner dürfte regelmäßig keine Ausweichmöglichkeit zur Konfrontation des Muezzin-Rufs als Ausdruck eines bestimmten Glaubens zur Verfügung stehen, während den übrigen Dritten eine Ausweichmöglichkeit in Gestalt des Wechsels ihres Aufenthaltsortes zum Zeitpunkt des Muezzin-Rufs grundsätzlich offenstehen dürfte. Mithin ist der sachliche Schutzbereich in diesem Fall nicht betroffen, weil die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit unstreitig nicht vor einer Konfrontation mit unerwünschten kultischen Handlungen schützt.<sup>5</sup>

Für die weitergehende Prüfung wird daher von einem Anwohner (Nachbarn) einer den sog. Muezzin-Ruf ausübenden Glaubensgemeinschaft ausgegangen, womit jedenfalls in diesem Fall auch der sachliche Schutzbereich als betroffen anzusehen ist.

## II. Eingriff

### 1. Klassischer Eingriffsbegriff

Zunächst ist zu prüfen, ob der Urheber der Einwirkung in den Schutzbereich selbst überhaupt Grundrechtsverpflichteter ist. Grundsätzlich sind nach ganz herrschender Meinung lediglich Hoheitsträger – also staatliche Stellen sowie Institu-

tionen und deren Vertreter – Grundrechtsverpflichtete. Erforderlich ist jedenfalls, dass eine entsprechende Einwirkung dem Staat zugerechnet werden kann.<sup>6</sup> Die genauen Grenzen der Zurechenbarkeit sind indes nach wie vor in Literatur und Rechtsprechung im Detail umstritten. Unstreitig dem Staat zurechenbar sind insofern nur solche Einwirkungen, welche die Voraussetzungen des sogenannten „klassischen Eingriffsbegriffs“ erfüllen und final, unmittelbar, als Akt mit rechtlicher und nicht bloß tatsächlicher Wirkung und mit Befehl und Zwang angeordnet bzw. durchgesetzt wird.

Demgemäß stellt der von einer Glaubensgemeinschaft durchgeführte öffentlich-akustische Muezzin-Ruf bereits keinen unmittelbaren Eingriff im verfassungsrechtlichen Sinne dar, weil die sich daraus ergebende Einwirkung in den Schutzbereich der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit nicht unmittelbar auf ein Verhalten eines Hoheitsträgers zurückgeht. Vielmehr könnte allenfalls eine mittelbare Kausalität eines Hoheitsträgers und damit ein mittelbarer Eingriff des Hoheitsträgers zur vorbeschriebenen Einwirkung in den Schutzbereich anzunehmen sein, sofern der Muezzin-Ruf aufgrund einer behördlichen Erlaubnis von der Glaubensgemeinschaft durchgeführt wird.

### 2. Moderner bzw. erweiterter Eingriffsbegriff

Nach dem sogenannten „modernen“ bzw. „erweiterten Eingriffsbegriff“ können auch mittelbare Kausalitäten eines Hoheitsträgers einen Eingriff im verfassungsrechtlichen Sinne darstellen. Dies ist dann der Fall, wenn ein staatliches Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten, welches in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht. Diesbezüglich ist es gleichgültig, ob „diese Wirkung final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtlich oder tatsächlich (faktisch, informal), mit oder ohne Befehl und Zwang erfolgt [...]“<sup>7</sup>.

Gleichwohl ist auch bei Anwendung des „modernen“ bzw. erweiterten Eingriffsbegriffs“ eine Einzelfallbetrachtung sowie zur Verhinderung uferloser Kausalketten zusätzlich eine besondere Begründung der Bejahung des Eingriffs erforderlich, die umso umfangreicher auszufallen hat, je weniger Kriterien des klassischen Eingriffs erfüllt sind, je länger die Kausalkette ist und je weniger intensiv die Beeinträchtigung des Schutzguts ist.<sup>8</sup>

Während nach dem Vorstehenden die Ausübung des Muezzin-Rufs durch eine religiöse Glaubensgemeinschaft die Kriterien des „klassischen Eingriffsbegriffs“ keinesfalls erfüllt, erscheint eine abstrakte Subsumtion unter den „modernen“ bzw. „erweiterten Eingriffsbegriff“ aufgrund der notwendigen Einzelfallbetrachtung nicht abschließend möglich. In einem von dem Oberverwaltungsgericht Münster entschiedenen Fall, in dem einer religiösen Glaubensgemeinschaft die Ausübung des Muezzin-Rufs unter Auflagen durch Verwaltungsakt gestattet wurde, lehnte das Gericht eine Zurechenbarkeit der Einwirkung in den Schutzbereich eines Grundrechts durch den Gebetsruf zu einem staatlichen Handeln – und damit einen Eingriff im verfassungsrechtlichen Sinne – mit folgender Begründung ab: „Der Gebetsruf ist für jeden Empfänger offenkundig nicht staatlich veranlasst. Er ist vielmehr Ausdruck der

<sup>3</sup> Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Di Fabio, GG – Kommentar, Werkstand: 96. EL, 2021, Art. 4 Rn. 52.

<sup>4</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.1.2020 – 2 BvR 1333/17, NJW 2020, 1049 Rn. 94.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.1.2020 – 2 BvR 1333/17, NJW 2020, 1049 Rn. 94; BVerfG, Beschl. v. 27.1.2015 – 1 BvR 471/10 – 1 BvR 1181/10, NJW 2015, 1359 Rn. 104.

<sup>6</sup> Graf Kielmansegg, Die Grundrechtsprüfung, JuS 2008, 23.

<sup>7</sup> Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, 18. Aufl., 2002, Rn. 240.

<sup>8</sup> Graf Kielmansegg (Fn. 6), JuS 2008, 23.

*individuellen und religiös motivierten Entscheidung des Beigeladenen und seiner muslimischen Mitglieder. Der Staat, der eine religiöse Aussage – wie hier den Gebetsruf – hinnimmt bzw. zulässt, macht diese Aussage nicht schon dadurch zu seiner eigenen und muss sie sich auch nicht von ihm beabsichtigt zurechnen lassen.*<sup>9</sup>

Das vorzitierte Urteil ist mittlerweile rechtskräftig, die erhobene Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wurde durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) zurückgewiesen.<sup>10</sup> Gleichwohl ist zu beachten, dass höchstrichterliche Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Muezzin-Rufs bis dato nicht vorliegt und es sich daher insofern um eine offene Rechtsfrage handelt, die derzeit nicht abschließend bewertet werden kann.

### III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Geht man – entgegen dem vorzitierten Judikat – von einem staatlich zurechenbaren Eingriff in den Schutzbereich der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit aus, stellt sich unweigerlich die Frage nach der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs. Wie sich dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG entnehmen lässt, handelt es sich bei der (negativen) Glaubens- und Bekenntnisfreiheit um ein Grundrecht ohne Gesetzesvorbehalt. Wie dieses Grundrecht beschränkbar ist, ist streitig:

#### 1. Schranken der Religionsfreiheit

Nach einer Ansicht ist Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 GG gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 WRV beschränkbar.<sup>11</sup> Hierfür spricht, dass die Vorschrift durch die Einbeziehung über Art. 140 GG „vollgültiges Verfassungsrecht“<sup>12</sup> geworden ist und Art. 135 Abs. 3 WRV für die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die ungestörte Religionsausübung der durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG ersetzten Art. 135 Abs. 1 und 2 WRV explizit die Beschränkbarkeit durch allgemeine Staatsgesetze vorsah. Jedoch inkorporiert Art. 140 GG den Art. 135 WRV im Gegensatz zu Art. 136–139 und 141 WRV gerade nicht in das Grundgesetz. Art. 135 WRV wurde vielmehr durch den bewusst schrankenlos gewährleisteten Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG ersetzt.<sup>13</sup> Darüber hinaus war Art. 136 WRV historisch betrachtet schon nicht als Schranke konzipiert worden, sondern sollte vielmehr die Religionsfreiheit stärken.<sup>14</sup> Aus der Genese des Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG und seiner eigenständigen Konzeption ergibt sich schließlich, dass durch ihn Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 WRV „überlagert“ wird.<sup>15</sup>

Nach anderer Ansicht, die schon im Parlamentarischen Rat und nachfolgend auch im Schrifttum diskutiert wurde, lässt sich die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit durch die sog. Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG beschränken.<sup>16</sup> Gegen diesen Ansatz sprechen indes gewichtige systematische Überlegungen, insbesondere würde dadurch die Differenzierung des Grundgesetzes zwischen den einzelnen Grundrechten unterlaufen, bzw. die Spezialitäts- und Vorbehaltssystematik des Grundrechtsteils missachtet.<sup>17</sup>

Richtiger Weise wird man deshalb mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des überwiegenden Schrifttums mangels sonstiger Einschränkungsmöglichkeiten davon auszugehen haben, dass Art. 4 Abs. 1 und 2 GG als Grundrecht ohne ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt ausschließlich durch kollidierendes Verfassungsrecht (sog. verfassungsimmanente Schranken) beschränkbar ist.<sup>18</sup> Mit anderen Worten: Nur dann, wenn Grundrechte Dritter oder sonstige Werte von Verfassungsrang betroffen sind, ist die Beschränkung eines Grundrechtes ohne Gesetzesvorbehalt möglich und kann ein Eingriff gerechtfertigt sein. Legt man dies zugrunde, so kommt vorliegend eine Beschränkbarkeit des Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 GG insoweit in Betracht, als die negative Glaubens- und Verwirklichungsfreiheit der Anwohner aus Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 GG betroffen sein dürfte.

#### 2. Verhältnismäßigkeit

Geht man – wie vorstehend aufgezeigt – von einer Beschränkbarkeit der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit aus, kommt es für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit zuvörderst darauf an, das vorbehaltlos gewährleistete Grundrecht im Rahmen einer qualifizierten Verhältnismäßigkeitsprüfung mit dem fremden Grundrechtsinteresse nach dessen Bedeutung und dem Maß seiner Beeinträchtigung abzuwägen (sog. praktische Konkordanz).<sup>19</sup> Hierzu sind zunächst auf einer abstrakten, also vom konkreten Einzelfall losgelösten, Betrachtungsebene die widerstreitenden Rechtsgüter mit Verfassungsrang und Grundrechte zu gewichten. Ist insofern eines der widerstreitenden Grundrechte leichter beschränkbar als das andere – weil es zum Beispiel einem einfachen Gesetzesvorbehalt unterliegt –, ergibt sich daraus bereits dessen geringeres Gewicht.<sup>20</sup> Sodann ist einzelfallbezogen zu untersuchen, bezüglich welchen Grundrechts der Eingriff schwerer wiegt, woraus sich schließlich ergibt, welches der kollidierenden Grundrechte und schutzwürdigen Interessen zurückzutreten hat.<sup>21</sup> Dabei darf das Schwächere der beiden jedoch nur so weit zurückgedrängt werden, wie dies logisch und systematisch zwingend erscheint.<sup>22</sup>

Im vorliegenden Fall ist zu konstatieren, dass sich die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit einerseits sowie die (positive) Religionsausübungsfreiheit andererseits jeweils aus Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG ergeben und damit als jeweils vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte abstrakt gleichwertig gegenüberstehen. Mithin ist insofern noch keine Tendenz ersichtlich, welches der kollidierenden Interessen zurückzutreten hat. Somit gilt es im Einzelfall abzuwägen, ob das Grundrecht auf positive Religionsausübungsfreiheit, welches in der Erlaubnis des Muezzin-Rufs seinen Ausdruck findet, eine Rechtfertigung des dadurch entstehenden Eingriffs in die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit darstellt oder nicht.

##### a) Legitimer Zweck

Die Erlaubnis zur Durchführung des Muezzin-Rufs dient grundsätzlich der Gewährleistung des Staates – hier in Form

<sup>9</sup> OVG Münster, Urt. v. 23.9.2020 – 8 A 1161/18, BeckRS 2020, 27734, Rn. 99.

<sup>10</sup> BVerwG, Beschl. v. 17.8.2021 – 7 B 16.20, BeckRS 2021, 28256.

<sup>11</sup> Jarass/Pieroth, GG – Kommentar, 8. Aufl., 2006, Art. 4 Rn. 27.

<sup>12</sup> BVerfGE 19, 206 (219); BVerfG, NJW 1966, 147.

<sup>13</sup> Neureither, Grundfälle zu Art. 4 I, II GG, JuS 2007, 20 (21).

<sup>14</sup> Jeand'Heur/Koroth, Grundzüge des Staatskirchenrechts (siehe Anlage 2), 2000, Rn. 25.

<sup>15</sup> BVerfGE 33, 23 (31); BVerfG, NJW 1972, 1183.

<sup>16</sup> Herzog, in: Maunz/Dürig, GG – Kommentar, 2014, Art. 4 Rn. 114 ff.

<sup>17</sup> Halfmann, Der Streit um die „Lehrerin mit Kopftuch“ – Die Religionsfreiheit von Beamten im Konflikt mit dem religiös-weltanschaulichen Neutralitätsgebot des Staates, NVwZ 2000, 862 (864).

<sup>18</sup> Pieroth/Schlink (Fn. 7), Rn. 252 ff.; BVerfGE 108, 282; BVerfG, NJW 2003, 3111 (3112); BVerfGE 153, 1; BVerfG, NJW 2020, 1049 (1051).

<sup>19</sup> Germann, in: BeckOK Grundgesetz, Art. 4 Rn. 50.

<sup>20</sup> Schmidt, Grundrechte, 25. Aufl., 2020, Rn. 196.

<sup>21</sup> Schmidt (Fn. 20), Rn. 196; BVerfGE 81, 278 (293).

<sup>22</sup> BVerfGE 28, 243 (261).

der Stadt Köln – zur ungestörten Religionsausübung der muslimisch gläubigen Bevölkerung und damit einem legitimen Zweck.

#### b) Geeignetheit

Der Muezzin-Ruf ist wie beispielsweise das Glockengeläut christlicher Kirchen ein Aspekt der praktischen Religionsausübung (hier: des Islam)<sup>23</sup> und somit von der Religionsausübungsfreiheit des Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG erfasst. Folglich ist die Erlaubnis der öffentlich-akustischen Durchführung des Muezzin-Rufs jedenfalls dazu in der Lage, die Erreichung des legitimen Zwecks zu fördern und damit geeignet.

#### c) Erforderlichkeit

Des Weiteren müsste die Maßnahme auch erforderlich bzw. das relativ mildeste Mittel zur Erreichung des angestrebten legitimen Zwecks sein. Hier wäre zunächst als milderer Mittel denkbar, auf den öffentlich-akustischen Muezzin-Ruf zu verzichten und die Gläubigen mittels anderer Kanäle zum mittäglichen Freitagsgebet aufzurufen. In Betracht könnten insofern Benachrichtigungen via Textnachricht, Online-Messenger-Dienste (beispielsweise *WhatsApp*) oder auch spezieller „Gebets-Apps“ kommen. Allerdings gilt es insofern zu bedenken, dass die vorbeschriebenen Varianten zum Gebetsaufruf technisch jeweils eine vorherige Art der Anmeldung oder Registrierung voraussetzen dürften, die den Kreis der erreichbaren Gläubigen insofern einschränkt. Demgegenüber ist der öffentlich-akustische Gebetsaufruf für jedermann in Hörreichweite der entsprechenden Moschee unabhängig von einer vorherigen Registrierung oder Anmeldung wahrnehmbar. Somit dürfte diese Form des Gebetsaufrufs im Vergleich als niederschwelliger und damit wirksamer anzusehen sein. Mithin wären die vorbeschriebenen Alternativen zum öffentlich-akustischen Muezzin-Ruf zwar mildere, aber letztlich wohl nicht gleich wirksame Mittel. Folglich dürfte die Erlaubnis zum öffentlich-akustischen Muezzin-Ruf auch als erforderlich zur Erreichung des damit verfolgten legitimen Zwecks anzusehen sein.

#### d) Angemessenheit

Schließlich müsste die Maßnahme auch angemessen sein. Dies wäre dann der Fall, wenn der mit der Maßnahme verfolgte Zweck in seiner Wertigkeit nicht außer Verhältnis zu der Intensität des mit der Durchführung der Maßnahme einhergehenden Grundrechtseingriffs stünde.<sup>24</sup> Auch zur Beurteilung dieses Aspektes ist eine konkrete Einzelfallabwägung der betroffenen Interessen bzw. Rechtsgüter notwendig. Abwägungskriterien können insoweit unter anderem sein: die Schwere des Eingriffs<sup>25</sup> – je schwerwiegender der Eingriff, desto wichtiger muss der Zweck sein<sup>26</sup> –, die Anzahl der betroffenen Grundrechtsträger,<sup>27</sup> die Häufigkeit des Eingriffs,<sup>28</sup> die Dinglichkeit der rechtfertigenden Gründe<sup>29</sup> und die Zumutbarkeit für den Grundrechtsberechtigten<sup>30</sup>.

Während die vorerwähnte Auflistung nicht abschließend ist, dürfte es für den vorliegenden Fall des öffentlich-akustischen

Muezzin-Rufs im Wesentlichen auf die Anzahl der dem Ruf (ungewollt) ausgesetzten Grundrechtsträger, die Schwere des mit dem Ruf einhergehenden Eingriffs sowie die Häufigkeit des Eingriffs ankommen. Zwar fehlt es zum Bearbeitungszeitpunkt noch an einer konkret zwischen der Stadt Köln und einer muslimischen Glaubensgemeinschaft getroffenen Regelung über die Durchführung des Muezzin-Rufs, jedoch lässt sich der anfangs erwähnten Öffentlichkeitskommunikation der Stadt Köln entnehmen, dass die Erlaubnis zur Durchführung des öffentlich-akustischen Muezzin-Rufs wenn überhaupt nur wöchentlich freitags zwischen 12:00 und 15:00 Uhr, einmalig ohne erneute Wiederholung und für eine Zeitspanne von maximal fünf Minuten gewährt werden soll. Somit dürfte jedenfalls die Häufigkeit des mit dieser Maßnahme möglicherweise verbundenen Eingriffs in das Grundrecht Dritter auf negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit als tendenziell mäßig einzustufen sein.

Fraglich bleibt jedoch, wie die Schwere des jeweiligen Eingriffs sowie die Anzahl der davon betroffenen Grundrechtsträger einzuordnen ist. Dies dürfte maßgeblich davon abhängen, welchen muslimischen Glaubensgemeinden konkret die Durchführung des Muezzin-Rufs erlaubt wird, da von deren Standort bzw. deren Umgebung entscheidend abhängt, wie viele Grundrechtsträger konkret betroffen sind.

Ferner dürfte die Lautstärke des konkreten Rufs entscheidend dafür sein, wie schwerwiegend der damit einhergehende Eingriff jeweils wiegt. Insofern ist zu berücksichtigen, dass das OVG Münster in dem vorerwähnten Fall<sup>31</sup> entschieden hat, dass ein Muezzin-Ruf, der die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm nach Nr. 6.1 lit. e) von 55 dB(A) für allgemeine Wohngebiete bzw. nach Nr. 6.1 lit. f) von 50 dB(A) für reine Wohngebiete nicht überschreitet, als nicht zu beanstanden zu betrachten sei, da er im Einklang mit den Immissionsschutzrechtlichen Regelungen stehe und sich insofern keine unzumutbare Belastung für die betroffenen Anwohner ergeben könne<sup>32</sup>. Zwar könne im Einzelfall eine Sonderfallprüfung nach Nr. 3.2.2 Satz 2 lit. d) TA Lärm in Betracht zu ziehen sein, wodurch eine Absenkung der Erheblichkeitsschwelle bei ungewohnten oder aus anderen Gründen als besonders lästig empfundenen Geräuschen und damit eine Herabsetzung des grundsätzlich zulässigen Immissionsschwellenwertes denkbar sei<sup>33</sup>. Jedoch sei auch bei der insofern gebotenen wertenden Betrachtung die Bedeutung der Religionsfreiheit angemessen zu berücksichtigen, denn „soweit der Lärm bei Ausübung einer nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG grundrechtlich geschützten Religionsausübung entsteht, wirkt diese Wertentscheidung des Grundgesetzes in das einfache Recht und damit auch in Nr. 3.2.2 TA Lärm hinein.[...] Insbesondere liefern allein die fremdländische Herkunft des Gebetsrufs sowie das damit möglicherweise bei einzelnen Personen [...] verbundene Unbehagen vor dem Hintergrund der objektiven Wertentscheidung des Grundgesetzes keine zureichenden Gründe, um das Geräusch des lautsprecherverstärkten Gebetsrufs als erheblich belästigend zu bewerten.“<sup>34</sup> Die vorzitierte Wertung des Gerichts dürfte auch unter Beachtung einer christlich-abendländischen kulturellen

<sup>23</sup> Abrufbar unter: <https://de.qantara.de/inhalt/islamwissenschaftler-mathias-rohe-zum-muezzinruf-traditionelle-religionsausuebung-ist-kein> <Stand: 13.6.2022>.

<sup>24</sup> Schmidt (Fn. 20), Rn. 179 f.

<sup>25</sup> BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05.

<sup>26</sup> BVerfG, Urt. v. 27.2.2008 – 1 BvR 370/07, Rn. 238, 247 ff.; BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05, Rn. 164, 167 ff.

<sup>27</sup> BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05.

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. v. 27.2.2008 – 1 BvR 370/07, Rn. 238, 247 ff.; BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05, Rn. 164, 167 ff.

<sup>29</sup> BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05.

<sup>30</sup> BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 – 1 BvR 2074/05.

<sup>31</sup> OVG Münster, Urt. v. 23.9.2020 – 8 A 1161/18, BeckRS 2020, 27734.

<sup>32</sup> OVG Münster, Urt. v. 23.9.2020 – 8 A 1161/18, BeckRS 2020, 27734, Rn. 68 ff.

<sup>33</sup> OVG Münster, Urt. v. 23.9.2020 – 8 A 1161/18, BeckRS 2020, 27734, Rn. 82.

<sup>34</sup> OVG Münster, Urt. v. 23.9.2020 – 8 A 1161/18, BeckRS 2020, 27734, Rn. 83, 102.

Prägung sowie dem in Art. 7 Abs. 1 LVerf NRW festgehaltenen Erziehungsziel „Ehrfurcht vor Gott“ nicht zu beanstanden sein. Eine Bevorzugung christlicher religiöser Werte ist insofern verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen, da „Art. 3 III 1 GG verlangt, dass niemand wegen seines Glaubens oder seiner religiösen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt wird. Die Norm verstärkt den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG und die durch Art. 4 I und II GG geschützte Glaubensfreiheit. [...] Tragfähige Gründe für eine Benachteiligung äußerer religiöser Bekundungen, die sich nicht auf christlich-abendländische Kulturwerte und Traditionen zurückführen lassen, sind nicht erkennbar. [...] Ebenso wenig ergeben sich für eine Bevorzugung christlich und jüdisch verankerter religiöser Bekundungen tragfähige Rechtfertigungsmöglichkeiten. [...] Soweit diesen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen ein christlicher Bezug des staatlichen Schulwesens entnommen werden kann, soll sich dies auf säkularisierte Werte des Christentums beziehen. Zudem wird das landesverfassungsrechtliche Erziehungsziel in Art. 7 I NRWVerf. („Ehrfurcht vor Gott“) nach wohl überwiegender Auffassung nicht nur auf den christlichen Glauben bezogen; es soll offen sein für ein persönliches Gottesverständnis, also nicht nur das christliche, sondern auch das islamische Gottesverständnis ebenso umfassen wie polytheistische oder unpersonliche Gottesvorstellungen.“<sup>35</sup>

Somit ist nach den vorzitierten Grundsätzen die Frage, ob die Ausübung des Muezzin-Rufs für Anwohner bzw. sonstige unbeteiligte Dritte als fremd oder kulturell ungewohnt wahrgenommen wird, kein taugliches Abwägungskriterium im Rahmen der Güterabwägung hinsichtlich der Angemessenheit der mit der Erlaubnis des Muezzin-Rufs einhergehenden Einschränkung der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit. Vielmehr dürften insofern allein immissionsrechtliche Aspekte entscheidend sein. Sofern die konkreten immissionsrechtlichen Maßstäbe zur Beurteilung der Zulässigkeit einer von einem Muezzin-Ruf ausgehenden Lärmimmission im Einzelfall

womöglich umstritten sein sollten, dürfte die Schwere des mit dem Ruf einhergehenden Eingriffs in die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit Dritter wohl jedoch jedenfalls dann als noch angemessen zu bewerten sein, wenn im Ergebnis kein Verstoß gegen immissionschutzrechtliche Vorgaben konkret festzustellen ist. Dies insbesondere dann, wenn zudem die mit dem Ruf einhergehende Immission nur von kurzer Dauer ist. Die Rechtsprechung hält insofern Zeitspannen von bis zu 15,<sup>36</sup> jedenfalls aber bis zu maximal fünf Minuten<sup>37</sup> für angemessen. Da das Modellprojekt der Stadt Köln eine maximal zulässige Zeitspanne von einmalig fünf Minuten pro Woche zur Durchführung des Muezzin-Rufs vorsieht, dürfte sich daraus wohl ebenfalls keine unangemessene Schwere des mit dem Ruf einhergehenden Grundrechtseingriffs Dritter ergeben.

Zu konstatieren ist nach alledem, dass nach derzeitiger Sachlage von der Angemessenheit der seitens der Stadt Köln getroffenen Maßnahmen zur Erlaubnis der Durchführung des öffentlich-akustischen Muezzin-Rufs auszugehen. Gleichwohl liegt – worauf explizit hingewiesen wird – auch zu den vorstehend beschriebenen rechtlichen Aspekten noch keine höchstgerichtliche Rechtsprechung vor, sodass es sich auch insofern um eine momentan noch offene Rechtsfrage handelt.

## B. Ergebnis

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und den mit den noch offenen Rechtsfrageneinhergehenden Unwägbarkeiten ist derzeit von einem durch den öffentlich-akustischen Muezzin-Ruf gerechtfertigten Eingriff in die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit etwaig betroffener Anwohner ausgegangen werden. Eine entsprechende Grundrechtsverletzung liegt somit nicht vor, der Muezzin-Ruf ist mit der negativen Glaubens- und Bekenntnisfreiheit gem. Art. 4 Abs. 1 und 2 GG vereinbar.



## Methodik der Fallbearbeitung

Prof. Dr. Markus Ludwigs, Würzburg, und Maria-Theresia Schuler, Würzburg/Bamberg\*

# Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern: „Ein schlechter Tag für die Demokratie“

## A. Sachverhalt

Bei der Landtagswahl 2019 im Land T erlangte keine der von den etablierten Parteien erwogenen Regierungskoalitionen eine Mehrheit. Im Vorfeld der Wahl zum Ministerpräsidenten blieb daher unklar, wie diese verlaufen würde. Zwischen und innerhalb der meisten Parteien schien allerdings Einigkeit zu bestehen, dass keine Mehrheit mithilfe der erneut in den Landtag eingezogenen rechtspopulistischen A-Partei gebildet werden sollte.

Am 5. Februar 2020 fand die Wahl zum Ministerpräsidenten des Landes T statt. Im ersten und zweiten Wahlgang erhielt kein Kandidat die erforderliche absolute Stimmenmehrheit. Daraufhin wurde für den dritten Wahlgang neben dem Bewerber der A-Partei und dem bisherigen Ministerpräsidenten von T auch der Bewerber K von der F-Partei nominiert. Dieser erreichte überraschend die erforderliche einfache Stimmenmehrheit, während der Kandidat der A-Partei keine Stimmen erhielt. Aus dem Ergebnis wurde geschlossen, dass

<sup>35</sup> BVerfG, Beschl. v. 27.1.2015 – 1 BvR 471/10 – 1 BvR 1181/10, NJW 2015, 1359 Rn. 125, 129f.

<sup>36</sup> OVG Münster, Urt. v. 23.9.2020 – 8 A 1161/18, BeckRS 2020, 27734, Rn. 106.

<sup>37</sup> VG München, Urt. v. 1.10.2019 – 13 K 18.1000, BeckRS 2019, 28044, Rn. 41, 44.

\* Der Verfasser Ludwigs ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg; die Verfasserin Schuler ist juristische Mitarbeiterin des Justiziariats der Julius-Maximilians-Universität Würzburg und Rechtsreferendarin im Bezirk des OLG Bamberg. Die Fallbearbeitung ist auf dem Stand von April 2022. Das Urteil des BVerfG vom 15.6.2022 (2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20) konnte in den Korrekturfahnen noch partiell berücksichtigt werden.