2.2. Zivilgesellschaft, NGOs und Minderheiten

Die demokratische Zivilgesellschaft sieht sich bereits heute mit dem Entzug von Fördermitteln sowie der Bedrohung durch physische Gewalt konfrontiert. Durch die zunehmende Vernetzung politischer Kräfte mit extrem rechten Strukturen steigt der Druck auf engagierte Projekte erheblich. Vorwürfe eines vermeintlichen «Linksextremismus» oder die Behauptung einer «Neutralitätspflicht» stellen Initiativen, die seit Jahren stabile Arbeit leisten, vor immer größere Hürden.

Die Normalisierung extrem rechter Positionen hat auch Auswirkungen auf die Protestkultur vor Ort. Ein gutes Beispiel hierfür findet sich in Halle (Saale). Früher reagierte der Stadtrat gemeinsam mit der Stadtgesellschaft entschlossen: Rechte Aufmärsche – wie etwa am 1. Mai 2017 – oder die versuchte Etablierung eines Hauses der «Identitären Bewegung» zwischen 2017 und 2020 wurden klar verurteilt und es wurde zu Gegenprotesten aufgerufen.

Im Jahr 2025 zeigte sich bei einer rechten Buchmesse eine deutliche Veränderung: Anstelle einer breiten institutionellen Unterstützung des Protests durch den Stadtrat, das Oberbürgermeisteramt, Unternehmen oder die Universität wurde vermehrt auf positive Gegenentwürfe und vergleichsweise leise Kritik gesetzt. Während positive Alternativen wertvoll sind, bedeutete dieser Wandel im Vergleich zu früheren Jahren einen Rückzug von der klaren Haltung, Faschist*innen keinen Millimeter Boden zu überlassen.

Diese Verschiebung der Kräfteverhältnisse droht sich nach der Landtagswahl weiter zu verstärken. Es ist mit einer Politik zu rechnen, welche die eigene Position als alleinige Normalität durchsetzen will und jede Möglichkeit nutzt, die «Anderen» – insbesondere die Zivilgesellschaft, queere und migrantische Menschen sowie kritische Nichtregierungsorganisationen – zu skandalisieren. Solche Bestrebungen bedeuten einen Verlust an Sichtbarkeit, Selbstbestimmung und Vielfalt für die gesamte Gesellschaft.

Trotz dieser ernsthaften Herausforderungen ist die Zivilgesellschaft handlungsfähig. Rechtliche Kenntnisse und solidarisches Handeln sind wirksame Werkzeuge, um sich gegen Repressionen zu wehren und demokratische Freiräume zu verteidigen.

Politisch aktiv und gemeinnützig – eine Gratwanderung

Die Gemeinnützigkeit von Körperschaften ist für die Zivilgesellschaft von herausragender Bedeutung, weil sie erhebliche Steuervorteile mit sich bringt. Autoritäre Kräfte berufen sich auf das Neutralitätsgebot des Staates und fordern, dass die Förderung von Körperschaften durch Steuergeld von einem Bekenntnis zur patriotischen Grundhaltung abhängig gemacht werden soll. Es ist zu vermuten, dass hiermit einerseits die direkte Förderung durch staatliche Mittel gemeint ist und zum anderen die indirekte Förderung durch Steuerbefreiungen, wie sie mit der Gemeinnützigkeit verbunden ist. Auf diesem Weg soll die Handlungsfähigkeit von Vereinen, deren politische Ausrichtung missliebig ist,

eingeschränkt werden.

Rechtscheck

Die Anbindung der steuerlichen Gemeinnützigkeit von Vereinen an eine Pflicht zur politischen Neutralität ist an der Abgabenordnung sowie den Grundrechten der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu messen. Wird die Gemeinnützigkeit wegen politischer Äußerungen versagt oder widerrufen, ist ausschlaggebend, ob die beanstandete Tätigkeit sachlich geblieben ist und dem jeweiligen Satzungszweck gedient hat. Eine gesetzliche Neutralitätspflicht für Vereine gibt es nicht; daher hängt die rechtliche Beurteilung davon ab, ob das politische Engagement der Verwirklichung des Satzungszwecks dient und gegenüber der unmittelbaren Vereinsarbeit in den Hintergrund tritt.

Rechtliche Einordnung

Gemeinnützige Vereine sind von der Körperschaft- und Gewerbesteuer (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG [Körperschaftsteuergesetz]; § 3 Nr. 6 GewStG [Gewerbesteuergesetz]) befreit. Ohne diese Steuerbefreiungen und die Möglichkeit, Zuwendungsbestätigungen auszustellen, wäre die Arbeit vieler gemeinnütziger Körperschaften kaum möglich.

Weil die Gemeinnützigkeit im Abgabenrecht verortet ist, erfolgt ihre Beurteilung nach steuerrechtlichen Maßstäben. Zunächst entscheidet das Finanzamt, ob die Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit vorliegen. Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.

Eine Förderung liegt vor, wenn etwas vorangebracht, verbessert oder weiterentwickelt wird. Die Liste in § 52 Abs. 2 S. 1 AO (Abgabenordnung) legt die Zwecke fest, welche als Förderung der Allgemeinheit anerkannt werden. In den nachfolgenden Vorschriften ist zudem festgelegt, dass die Körperschaft ihre satzungsmäßigen Zwecke selbstlos, ausschließlich und unmittelbar verfolgen muss (§§ 55, 56, 57 AO).

Neutralitätsgebot und Meinungsfreiheit

Beim Neutralitätsgebot handelt es sich um ein Verfassungsprinzip, das den Staat verpflichtet, sich in religiös-weltanschaulichen Fragen und in parteipolitischen Fragen neutral zu verhalten. Es verbietet staatlichen Akteur*innen, mit staatlichen Ressourcen für oder gegen bestimmte politische Parteien zu agitieren. Es gilt beispielsweise für Regierungen, Kommunen, Behörden und Gerichte.

Das Neutralitätsgebot gilt jedoch nicht schrankenlos: Der Staat ist befugt, die zentralen Grundwerte der Verfassung durch Öffentlichkeitsarbeit kommunikativ zu verteidigen, soweit die Äußerungen auf einer sachlichen Auseinandersetzung beruhen. Grundrechtsträger*innen sind nicht direkt durch das Neutralitätsgebot gebunden. Für Privatpersonen gilt die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG (Grundgesetz). Sie dürfen ihre Meinung frei äußern und verbreiten. Meinungsäußerungen sind dabei unabhängig davon geschützt, ob sie rational oder emotional, begründet oder grundlos, nützlich oder schädlich, wertvoll oder wertlos sind. Zudem dürfen sich Privatpersonen aufgrund der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG versammeln und ihre Meinung gemeinsam öffentlich

kundtun.

Tatsächlich schützt das Neutralitätsgebot die Meinungsbildung von Privatpersonen. So sollen Bürger*innen in ihrer Meinungsbildung nicht beeinflusst werden. Grundrechtsträger*innen sind dabei nicht nur Privatpersonen, sondern auch private juristische Personen – die Meinungsfreiheit gilt somit auch für Körperschaften. Dies ändert sich auch dann nicht, wenn sie staatliche Förderung erhalten. Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind für die Demokratie besonders wichtige Grundrechte, denn nur bei freiem Meinungsaustausch kann die wählende Bevölkerung ihre demokratische Souveränität wirksam ausüben.

Gemeinnützigkeit

Eine Neutralitätspflicht ist in der Abgabenordnung, dem maßgeblichen Gesetz für die Gemeinnützigkeit, nicht ausdrücklich geregelt. Wie bereits dargestellt, sind für die Gemeinnützigkeit steuerpolitische Erwägungen maßgeblich, insbesondere die Abgrenzung zur Förderung politischer Parteien. Die Rechtsprechung betont, dass die Einflussnahme auf die «politische Willensbildung» (§ 2 Abs. 1 PartG [Parteiengesetz]) und die «Gestaltung der öffentlichen Meinung» (§ 1 Abs. 2 PartG) keine Förderung der Allgemeinheit im Sinne des § 52 AO ist. Diese Ziele werden im Sinne der Abgabenordnung schlicht nicht als gemeinnützig anerkannt. Für die Finanzierung und Besteuerung von Parteien gelten wiederum andere Regeln, die durch gemeinnützige Körperschaften nicht umgangen werden sollen.

Gemeinnützigen Körperschaften ist politische Betätigung keineswegs grundsätzlich untersagt. Allerdings sind die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien hierfür unbestimmt. Der daraus resultierende Spielraum führt in der Praxis dazu, dass einzelne Finanzämter vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich bewerten. Rechtlich handelt es sich bei der Anerkennung der Gemeinnützigkeit jedoch um eine gebundene Entscheidung – den Finanzämtern steht hierbei kein Ermessen zu. Sie sind an die Abgabenordnung als Bundesrecht sowie an die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH), des obersten deutschen Gerichts für Steuer- und Zollsachen, gebunden. Eine Änderung des Rechts ginge nur auf Bundesebene mit Bundestag und Bundesrat. Auch Änderungen der Verwaltungspraxis auf Landesebene wären hier schwer durchzusetzen. Eine bundesweit einheitliche Rechtsanwendung ist im Steuerrecht von besonderer Bedeutung. Um dies zu sichern, existieren etablierte Abstimmungsmechanismen: So wird der Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO), der als maßgeblicher Auslegungsleitfaden dient, einheitlich zwischen dem Bund und den obersten Finanzbehörden der Länder erarbeitet.

Politische Betätigung und Gemeinnützigkeit

Grundregeln für politische Äußerungen

Nach der Rechtsprechung dürfen sich gemeinnützige Körperschaften nicht gegen die Rechtsordnung richten, etwa indem sie Steuern verkürzen *(BFH, Urteil vom 27.09.2001 – V R 17/99)*. Eine gemeinnützige Körperschaft muss sich innerhalb des Wertesystems des Grundgesetzes bewegen *(BFH, Urteil vom 17.05.2017 – V R 52/15),* und muss bei ihrer Tätigkeit das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 GG beachten. Seit 2009 schreibt §

51 Abs. 3 AO zudem ausdrücklich vor, dass eine Steuervergünstigung ausgeschlossen ist, wenn eine Körperschaft extremistische Bestrebungen im Sinne des Bundesverfassungsschutzgesetzes fördert oder dem Gedanken der Völkerverständigung zuwiderhandelt.

Gemeinnützige Körperschaften können verschiedene Handlungsformen für ihre Arbeit nutzen. Wichtig ist dabei vor allem, dass sie sich in der Regel im Rahmen ihres Satzungszwecks bewegen. Aktivitäten können von der Organisation von Versammlungen und Bildungsarbeit über Handreichungen und Workshops bis zu Stellungnahmen und Kampagnen reichen.

Gemeinnützige Körperschaften können sich politisch äußern, wenn dies der Verfolgung ihrer satzungsmäßigen Zwecke dient. Der Bundesfinanzhof hat anerkannt, dass eine steuerbegünstigte Tätigkeit «im Einzelfall zwangsläufig mit einer gewissen politischen Zielsetzung verbunden sein kann» *(BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17)*. Ein politischer Zweck darf weder als alleiniger noch ausschließlicher oder überwiegender Zweck in der Satzung der Körperschaft festgelegt sein, noch darf die Körperschaft mit ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich oder überwiegend einen politischen Zweck verfolgen.

Selbst eine nicht überwiegende politische Betätigung kann jedoch gemeinnützigkeitsschädlich sein, wenn sie nicht der Verfolgung des Satzungszwecks dient, sondern als eigenständiger Zweck verfolgt wird. Es muss im Rahmen dessen bleiben, was das Eintreten für die steuerbegünstigten Zwecke und deren Verwirklichung erfordert. Dazu gehört die kritische öffentliche Information und Diskussion, wenn ein nach § 52 Abs. 2 AO begünstigtes Anliegen der Öffentlichkeit und auch Politiker*innen nahegebracht werden soll. So kann beispielsweise Fachwissen auf Aufforderung in parlamentarischen Verfahren eingebracht oder gelegentliche Stellungnahmen zu tagespolitischen Themen außerhalb des Satzungszwecks abgegeben werden. Ein einmaliger Aufruf eines Sportvereins gegen Rassismus oder für den Klimaschutz wäre daher in der Regel nicht zu beanstanden. Dies entspricht auch der in dem Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO) – dort im Abschnitt Nr. 16 zu § 52 – niedergeschriebenen Einschätzung.

Insgesamt müssen die politischen Äußerungen aber gegenüber der unmittelbaren Förderung des steuerbegünstigten Zwecks in den Hintergrund treten. Die Tagespolitik darf somit nicht im Mittelpunkt stehen. Daraus folgt zum Beispiel: Die Durchführung einer allgemeinen Anzeigenkampagne, mit der an die Einhaltung von Wahlversprechen erinnert und somit politische Bildung gefördert wird, ist im Rahmen der Gemeinnützigkeit möglich. Konkrete politische Forderungen ohne erkennbaren Bezug zum Satzungszweck, wie etwa «Kein Weiterbau der Autobahn» zur Durchsetzung von Wahlversprechen, können jedoch eine Aberkennung der Gemeinnützigkeit zur Folge haben.

Satzungszweck: Politische Bildung

Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs muss politische Bildung nach § 52 Abs. 2 Nr. 7 i.V.m. Nr. 24 AO in geistiger Offenheit erfolgen und darf nicht dazu eingesetzt

werden, die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung im Sinne eigener Auffassungen zu beeinflussen. Auch die politische Bildung hat auf der Grundlage der Normen und Vorstellungen einer rechtsstaatlichen Demokratie zu erfolgen. Ziel politischer Bildung muss die Schaffung und Förderung politischer Wahrnehmungsfähigkeit und politischen Verantwortungsbewusstseins sein. Diese Förderung darf durch Aufrufe zu konkretem Handeln ergänzt werden und muss nicht im rein Theoretischen oder Allgemeinen verbleiben. Wenn sich eine Körperschaft umfassend mit den demokratischen Grundprinzipien befasst und diese objektiv sowie neutral würdigt, kann sie auch insoweit an tagespolitische Ereignisse anknüpfen. Dies darf aber nicht mit parteipolitischer Einflussnahme verbunden sein.

Der Bundesfinanzhof erkennt an, dass Körperschaften im Rahmen der politischen Bildungsarbeit Lösungsvorschläge für Problemfelder der Tagespolitik erarbeiten dürfen. Grenzen sind ihnen dort gesetzt, wo sie versuchen, diese Vorschläge durch weitere Maßnahmen und Einflussnahme auf die politische Willensbildung oder die öffentliche Meinung durchzusetzen. Treten Körperschaften öffentlichkeitswirksam für eigene tagespolitische Vorstellungen ein, liegt darin regelmäßig keine Zweckförderung mehr. Vereine müssen sich bei der Einflussnahme auf die politische Willensbildung auf bildungspolitische Fragestellungen beschränken.

Für die Einordnung ist die Entscheidung des Bundesfinanzhofs im Fall des Vereins «Attac» von besonderer Bedeutung *(BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17)*. Der Bundesfinanzhof legte dort die Maßstäbe fest, nach denen Attac die Grenzen des im Rahmen der Gemeinnützigkeit erlaubten politischen Engagements überschritten hatte, weil es in der Gesamtschau seiner Aktivitäten wie ein politischer Verein wirkte. Im weiteren Verfahren hat das Finanzgericht die Gemeinnützigkeit daraufhin aberkannt. Insbesondere die Kritik an Gesetzesvorschlägen und die Erhebung konkreter politischer Forderungen dienten laut Bundesfinanzhof nicht mehr der Vermittlung von Bildungsinhalten, sondern der Einflussnahme auf die politische Willensbildung.

Im Rahmen der Förderung des demokratischen Staatswesens (§ 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 24 AO) dürfen gemeinnützige Körperschaften Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung benennen und politische Vorhaben kritisieren.

Satzungszweck: Demokratisches Staatswesen

Unter diesem Satzungszweck gemäß § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 24 AO versteht der Bundesfinanzhof die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens, das heißt, dass sich die Körperschaft umfassend mit den demokratischen Grundprinzipien befasst und diese objektiv und neutral würdigt. Darunter fallen zunächst die tragenden Säulen des Staates, also das Demokratieprinzip, die Gewaltenteilung, der Rechtsstaat und der Sozialstaat sowie die Grundrechte und die Menschenwürde. Soweit Positionen und Forderungen eine Gefahr für diese Grundsätze darstellen, können sich gemeinnützige Körperschaften mit ihnen auseinandersetzen. Zur Beurteilung einer Gefahr kann insbesondere auf Stellungnahmen von Behörden, auf Gerichtsurteile und auf Verfassungsschutzberichte zurückgegriffen werden. Der Bundesfinanzhof hat zuletzt bestätigt, dass die Förderung des demokratischen Staatswesens auch die Bereitstellung

einer neutralen Plattform für die politische Meinungs- und Willensbildung umfassen kann, nicht aber die Verbreitung bestimmter eigener politischer Meinungen *(BFH, Urteil vom 12.12.2024 – V R 28/23)*.

Satzungszweck: Wohlfahrtswesen

Dieser Satzungszweck (vgl. § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 9 AO) umfasst Maßnahmen, die der allgemeinen Fürsorge hilfsbedürftiger Menschen dienen. Nach § 66 Abs. 2 AO umfasst dies die planmäßige, zum Wohle der Allgemeinheit und nicht des Erwerbs wegen ausgeübte Sorge für notleidende oder gefährdete Mitmenschen. Klassischerweise gehören dazu Altenhilfe, Jugendpflege, Kranken- und Suchtkrankenhilfe sowie die Hilfe für Menschen mit Behinderungen und Menschen im Asylverfahren. Insbesondere Körperschaften, die dem Schutz von Menschen mit Migrationsgeschichte oder Menschen mit Behinderungen dienen, können Forderungen, die Personen mit diesen Merkmalen aus der Gesellschaft ausschließen wollen oder danach diskriminieren, explizit kritisieren.

Satzungszweck: Fürsorge für bestimmte Personengruppen

§ 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 AO zählt eine Reihe von Personengruppen auf – unter anderem Geflüchtete, Vertriebene, Menschen mit Behinderungen und Menschen, die aufgrund ihrer geschlechtlichen Identität oder Orientierung diskriminiert werden. Darunter fällt insbesondere das Engagement gegen Rassismus. Körperschaften, die diesen Satzungszweck haben, können politische Forderungen und Gruppen kritisieren, die Rechte von Geflüchteten abbauen wollen.

Satzungszweck: Toleranz und Völkerverständigung

Unter diesem Satzungszweck (vgl. § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 13 AO) wird die Förderung internationaler Gesinnung und Toleranz verstanden, die zur Entwicklung und Stärkung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Völkern und dadurch zur Friedenssicherung beitragen soll. Hierunter lässt sich die Idee einer Gesellschaft der Vielen subsumieren, in der sich Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungen gegenseitig respektieren. Insofern ist auch eine Positionierung gegen Gruppen, die für Ausgrenzung stehen, möglich.

Satzungszweck: Kriminalprävention

Die Kriminalprävention nach § 52 Abs. 2 S. 1 Nr. 20 AO dient der Bekämpfung von Kriminalität und damit dem Schutz des Einzelnen vor körperlichen und materiellen Beeinträchtigungen. Dieser Zweck kann insbesondere durch Jugendarbeit verwirklicht werden. Solche Präventionsarbeit könnte insbesondere an tatsächlich geschehene Gewalt und an Urteile anknüpfen, die etwa eine rechte Gesinnung von Täter*innen benennen.

Keine Neutralitätspflicht

Das Gemeinnützigkeitsrecht ist kompliziert, und aufgrund weniger höchstrichterlicher Entscheidungen besteht Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Möglichkeiten politischer Positionierung. Klar ist: Eine allgemeine Pflicht zur Neutralität besteht nicht. Auch nach bestehendem Recht ist jedoch eine gewisse Absicherung der eigenen Aktivitäten erforderlich.

Auch wenn keine allgemeine Neutralitätspflicht besteht, müssen sich gemeinnützige

Körperschaften bei satzungszweckbezogener politischer Betätigung parteipolitisch neutral verhalten, so der Bundesfinanzhof in der «Attac»-Entscheidung *(BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17, Rn. 22)*. Dies folgt auch aus § 55 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 AO, wonach eine Körperschaft ihre Mittel weder unmittelbar noch mittelbar zur Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwenden darf. Wo im Einzelfall die Grenze zwischen zulässiger sachlicher Kritik an einzelnen Parteien und unzulässiger parteipolitischer Einflussnahme verläuft, ist durch die Rechtsprechung bislang nicht abschließend geklärt.

Handlungsmöglichkeiten

Gemeinnützigkeit sichern

Um Probleme mit dem Gemeinnützigkeitsstatus zu vermeiden, sollte darauf geachtet werden, dass das Alltagsgeschäft des Vereins einen erkennbaren Bezug zu seinen Satzungszwecken aufweist. Parteipolitische Betätigung ist mit der Gemeinnützigkeit grundsätzlich nicht vereinbar. Das bedeutet insbesondere, dass der Verein keine bestimmte Partei fördern, bekämpfen oder parteipolitisch unterstützen darf. Politische Parteien dürfen weder finanziell noch ideell unterstützt werden.

Politische Betätigung ist als Mittel zur Verwirklichung des Satzungszwecks durchaus möglich, darf aber nicht zum Selbstzweck werden. Die Kritik an Gruppen, Parteien oder konkreten Forderungen ist zulässig, solange sie sachlich und begründet erfolgt. Wo im Einzelfall die Grenze zwischen zulässiger Kritik und unzulässigem «Bekämpfen» einer Partei verläuft, ist bislang nicht höchstrichterlich geklärt. Vereinzelte Stellungnahmen zu tagespolitischen Themen außerhalb des eigenen Satzungszwecks können mit der Gemeinnützigkeit vereinbar sein. Eine ergänzende politische Betätigung muss jedoch gegenüber der Förderung des Satzungszwecks in den Hintergrund treten.

Vorgehen bei negativem Bescheid

Wenn ein Verein einen Steuerbescheid gemäß § 155 AO oder einen Feststellungsbescheid nach § 60a AO erhält, mit dem die Steuerbehörde die Steuerbegünstigung versagt oder aberkennt, hat er einen Monat Zeit, Einspruch einzulegen (§ 355 Abs. 1 AO). Wird diese Frist nicht eingehalten, wird der Bescheid in der Regel bestandskräftig, d. h., er kann grundsätzlich nicht mehr mit einem Einspruch oder einer Klage angegriffen werden. Im Einspruchsverfahren überprüft die Finanzbehörde ihre Entscheidung erneut. Der Verein hat dabei die Möglichkeit, seine Tätigkeit zu beschreiben und zu den beanstandeten Aktivitäten Stellung zu nehmen. Bleibt der Einspruch erfolglos, hat der Verein innerhalb eines Monats nach Erhalt der Einspruchsentscheidung Zeit, um Klage beim zuständigen Finanzgericht zu erheben. Unter bestimmten Voraussetzungen kann daraufhin ein Revisionsverfahren vor dem Bundesfinanzhof folgen.

Anlaufstellen

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V. – unterstützt durch Campact e. V. – unterstütz Vereine, deren Gemeinnützigkeit aufgrund von Engagement gegen Rechtsextremismus bedroht ist, durch juristische Beratung sowie durch die Übernahme von Prozesskosten aus einem Rechtsschutzfonds.

Gegenrechtsschutz vermittelt betroffenen Vereinen spezialisierte Anwält*innen und kann anwaltliche Kosten sowie Gerichtsverfahren finanzieren.

Die Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung ist ein Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Organisationen und fordert, die Gemeinnützigkeit für Organisationen der Zivilgesellschaft zu sichern, die Beiträge zur politischen Willensbildung leisten. Derzeit gehören mehr als 230 Vereine und Stiftungen der Allianz an. Die Allianz stellt Informationsmaterialien bereit und verweist auf kostenlose Beratungsangebote.

Quellen

Wang, Davy (im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.): *Vereinbarkeit eines Engagements gegen Rechtsextremismus mit dem Gemeinnützigkeitsrecht*, Berlin 2024; abgerufen am 12.09.2026.

Hier klicken

Gersch: *Kommentierung zu § 52 AO*, in: Klein, Franz (Hrsg.): *Abgabenordnung*, 19. Aufl., München 2025, § 52 Rn. 2, 18, 80.

Unger, Sebastian (im Auftrag der Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V.): *Rechtsgutachten zum Thema Politische Betätigung gemeinnütziger Körperschaften*, Berlin 2021; abgerufen am 12.09.2026.

Hier klicken

Relevante Gerichtsentscheidungen

BFH, Urteil vom 27.09.2001 – V R 17/99

BFH, Urteil vom 17.05.2017 – V R 52/15

BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17

BFH, Urteil vom 12.12.2024 – V R 28/23

Förderstopp für Integration – was das Land streichen darf und was nicht

In Sachsen-Anhalt werden vermehrt Forderungen laut, staatliche Fördermittel im Bereich Migration und Integration in Sachsen-Anhalt grundsätzlich zu kürzen oder ganz einzustellen. Insbesondere sollen Institutionen, Initiativen und Vereine, denen die Unterstützung ausreisepflichtiger Personen bei der Umgehung von Abschiebungen vorgeworfen wird, keine Fördergelder mehr erhalten.

Die rechtliche Bewertung hängt entscheidend davon ab, um welche Art von Mitteln es geht. Zu unterscheiden sind drei Kategorien:

1. Mittel, mit denen das Land gesetzliche Pflichten erfüllt: die Aufnahme und

Unterbringung nach § 44 Abs. 1 AsylG (Asylgesetz) und nach dem Aufnahmegesetz des Landes, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie die Kostenerstattung an die Kommunen nach § 2 AufnG (Aufnahmegesetz des Landes Sachsen-Anhalt). Diese Mittel kann das Land nicht einfach streichen, weil die zugrunde liegenden Pflichten bundes- bzw. landesgesetzlich bestehen.

2. Mittel der freiwilligen Integrationsförderung, insbesondere die Zuwendungen nach der Integrationsförderrichtlinie. Hier hat der Haushaltsgesetzgeber weiten Spielraum.
3. Bereits bewilligte Zuwendungen, für die Vertrauensschutz nach den §§ 48, 49 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) gilt.

Ein Blick auf die Förderstruktur zeigt, dass die Vorstellung eines einheitlichen, abgrenzbaren Fördersektors der tatsächlichen Ausgestaltung nicht entspricht. Die Landesförderung ist auf mehrere Programme verteilt, deren Umfang jeweils begrenzt ist. Die Richtlinie Koordinierungsstellen Migration fördert nicht Vereine, sondern die Landkreise und kreisfreien Städte selbst. Eine pauschale Streichung träfe daher nicht nur freie Träger, sondern auch die kommunale Verwaltungsstruktur. Die gesonderte Beratung und Betreuung beruht schließlich auf dem Aufnahmegesetz des Landes und ist damit keine freiwillige Leistung, sondern die Erfüllung einer gesetzlich vorgesehenen Aufgabe.

Rechtscheck

Eine Streichung staatlicher Fördermittel für Migration und Integration hängt rechtlich davon ab, ob Pflichtaufgaben oder freiwillige Leistungen betroffen sind. Kürzt das Land Mittel für die Unterbringung oder das menschenwürdige Existenzminimum, stünde dies im Widerspruch zu bundesrechtlichen Pflichten. Ein Widerruf bereits bewilligter Zuwendungen aus rein politischen Prioritätensetzungen ist zudem wegen des Vertrauensschutzes rechtlich kaum haltbar. Auch die Einführung von Klauseln, die ein bestimmtes Wohlverhalten gegenüber Abschiebungen verlangen, muss dem Bestimmtheitsgebot und den Grundrechten genügen. Die rechtliche Zulässigkeit hängt entscheidend von der Art der Mittel und der Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze ab.

Fall 1: Widerruf bewilligter Fördermittel

Der Verein P e. V. mit Sitz in Halle betreibt seit 2015 eine Migrations- und Verfahrensberatung. Er finanziert sich aus mehreren Quellen, überwiegend aus Landesmitteln nach der Integrationsförderrichtlinie, und beschäftigt fünf Personen. Für das Haushaltsjahr 2026 hat das Landesverwaltungsamt mit Bescheid vom 20. Januar 2026 eine Zuwendung von 48.000 Euro als Projektförderung bewilligt, auszuzahlen in vier Raten. Zwei Raten sind bis Juni 2026 ausgezahlt.

Im November 2026 erhält der Verein zwei Schreiben. Das erste Schreiben teilt mit, dass die dritte und vierte Rate nicht ausgezahlt würden. Zur Begründung wird auf eine haushaltswirtschaftliche Sperre des Ministeriums der Finanzen verwiesen. Das zweite Schreiben widerruft den Zuwendungsbescheid mit Wirkung ab dem 1. Dezember 2026. Begründet wird der Widerruf damit, dass das Land «seine integrationspolitischen Prioritäten neu bestimmt» habe und ein erhebliches Interesse an der Förderung nicht mehr

bestehe. Gleichzeitig wird der für 2027 gestellte Folgeantrag abgelehnt, weil die Förderrichtlinie «überarbeitet» werde. Der Verein müsste ohne die Mittel zum Jahresende die Beratungsarbeit einstellen und drei Beschäftigten kündigen.

Rechtliche Einordnung

Einen bereits erlassenen, rechtmäßigen Zuwendungsbescheid kann die Behörde nur unter den engen Voraussetzungen des § 49 VwVfG widerrufen. Einschlägig ist hier allenfalls § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG. Danach ist ein Widerruf zulässig, wenn nachträglich Tatsachen eingetreten sind, die dazu geführt hätten, dass der Bescheid von Anfang an nicht hätte erlassen werden dürfen, und wenn das öffentliche Interesse ohne den Widerruf gefährdet wäre. Eine veränderte politische Prioritätensetzung ist keine solche Tatsache. Dass eine neue Regierung andere Schwerpunkte setzt, begründet keinen Widerrufsgrund. Darüber hinaus muss die Behörde bei der Entscheidung über den Widerruf ihr Ermessen pflichtgemäß ausüben (§ 40 VwVfG) und dabei das Vertrauen des Zuwendungsempfängers berücksichtigen. Der Verein durfte im Vertrauen auf den Bescheid Bindungen eingehen, etwa Arbeits- und Mietverträge sowie laufende Projektkosten. Der Widerruf im Fall 1 ist danach nicht rechtmäßig, weil er auf einen sachfremden Grund gestützt ist und eine Abwägung nicht erkennen lässt. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes gilt über § 1 Abs. 1 VwVfG LSA (Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt) auch für das Land Sachsen-Anhalt.

Die haushaltswirtschaftliche Sperre trägt die Nichtauszahlung nicht ohne Weiteres. Nach § 41 S. 1 LHO (Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt) kann das Ministerium der Finanzen es von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden, wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert. Die Vorschrift setzt damit eine haushaltswirtschaftliche Lage voraus. Sie ist kein Instrument, um bewilligte Förderungen aus politischen Gründen zu stoppen. Sie ist außerdem eine haushaltsinterne Regelung und beseitigt den durch den Zuwendungsbescheid begründeten Zahlungsanspruch nicht.

Auf die Weitergewährung einer freiwilligen Förderung besteht kein Anspruch. Die Verwaltung kann ihre Förderpraxis aus sachgemäßen Gründen – etwa wegen veränderter Haushaltslage oder Neuausrichtung von Förderzielen – für künftige Haushaltsjahre ändern. Wer einen Träger allerdings ohne sachlichen Grund anders behandelt oder ihn gezielt ausschließt, verstößt gegen die Selbstbindung der Verwaltung (Art. 3 Abs. 1 GG [Grundgesetz]). Auch die Begründung, die Richtlinie werde «überarbeitet», ist keine inhaltliche Entscheidung über den Antrag.

Gesetzlich gebundene Mittel

Aufnahme und Unterbringung sind anders zu behandeln als die freiwillige Förderung. Soweit Mittel der Erfüllung gesetzlicher Pflichten dienen, ist eine Streichung nicht möglich. Das Land ist nach § 44 Abs. 1 AsylG verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Die Anschlussunterbringung nach § 1 Abs. 1 AufnG ist ebenfalls eine verpflichtende Aufgabe, für die das Land die Kosten zu tragen hat. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind bundesrechtliche Pflichtleistungen. Eine

Mittelstreichung, die zu einer Unterdeckung führt, verstößt gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums *(BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11)*.

Für die Beratung gilt eine wichtige Differenzierung, die in der öffentlichen Debatte häufig übergangen wird. Nach § 1 Abs. 2 S. 1 AufnG gehört zur Aufnahme nicht nur die Unterbringung, sondern auch eine angemessene Beratung und Betreuung. Das Ministerium für Inneres und Sport hat dazu in seinem Runderlass vom 15. Januar 2013 festgehalten, dass diese Beratung «durch geeignetes Personal sicherzustellen» ist, und die gesonderte Beratung und Betreuung als die darauf aufbauende, eingehende Beratungstätigkeit bezeichnet. Diese Angebote sind demnach keine freiwillige Förderung, sondern die Erfüllung einer landesgesetzlichen Aufgabe. Eine Streichung wäre insoweit nicht nur haushaltspolitisch, sondern rechtlich angreifbar. Da die Aufnahme und Unterbringung den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises obliegt, stellt sich zusätzlich die Frage der Kostendeckung. Das Land hat den Kommunen für übertragene Aufgaben einen Ausgleich zu gewähren (Art. 87 Abs. 3 LSAVerf [Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt]).

Handlungsmöglichkeiten

Gegen den Widerrufsbescheid ist Widerspruch einzulegen. Nach § 8a AG VwGO LSA (Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Sachsen-Anhalt) ist das Vorverfahren grundsätzlich vorgesehen, wenn nicht eine oberste Landesbehörde entschieden hat. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung, sofern nicht die sofortige Vollziehung angeordnet wird (§ 80 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO [Verwaltungsgerichtsordnung]). Solange die aufschiebende Wirkung besteht, bleibt der Zuwendungsbescheid wirksam und die Auszahlung kann verlangt werden. Wird die sofortige Vollziehung angeordnet, ist unverzüglich ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO zu stellen.

Parallel sollte die Auszahlung der dritten und vierten Rate schriftlich und unter Fristsetzung verlangt werden. Bleibt die Auszahlung aus, kommt eine Leistungsklage in Betracht. Bei drohender Zahlungsunfähigkeit kann sie mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO verbunden werden. Der Anordnungsgrund ist mit der konkreten wirtschaftlichen Lage zu belegen. Je konkreter die Existenzgefährdung dargelegt wird, desto größer sind die Erfolgsaussichten. Hilfreich sind dafür Liquiditätsübersichten, Arbeitsverträge, Mietverträge und die Darstellung, welche Aufgaben ohne die Mittel wegfallen.

Bezüglich des Folgeantrages ist ebenfalls Widerspruch einzulegen und, falls erforderlich, Verpflichtungsklage zu erheben. Da es um eine Ermessensentscheidung geht, ist der Antrag regelmäßig auf Neubescheidung zu richten. Wird über den Antrag nicht entschieden, kommt eine Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO in Betracht. Die Klagefrist beträgt einen Monat nach Zustellung des Widerspruchsbescheids (§ 74 VwGO).

Sinnvoll ist außerdem ein Antrag auf Einsicht in die Verwaltungsakte (§ 29 VwVfG). Er dient dazu festzustellen, ob die Ablehnung auf einer Weisung beruht und welche

Erwägungen dokumentiert sind. Fehlt jede Abwägung, ist dies für das Verfahren von erheblicher Bedeutung.

Fall 2: Einführung einer Wohlverhaltensklausel

Das Land streicht keine Mittel, sondern ergänzt die Integrationsförderrichtlinie um eine Klausel, nach der Zuwendungen nur an Träger gewährt werden, die sich «nicht gegen Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung engagieren» und die auch für ihre Kooperationspartner*innen die Einhaltung dieser Vorgabe gewährleisten. Der Verein P e. V. weigert sich, eine entsprechende Erklärung abzugeben, weil er Betroffene weiterhin über Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Abschiebungen berät. Der Folgeantrag wird deshalb abgelehnt.

Rechtliche Einordnung

Der Erlass von Nebenbestimmungen steht nach § 36 Abs. 2 VwVfG im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Er muss jedoch dem Bestimmtheitsgebot entsprechen, das in § 37 VwVfG konkretisiert ist und aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG folgt. Das Verwaltungsgericht Dresden hat 2012 eine vergleichbare sogenannte Extremismusklausel in wesentlichen Teilen für rechtswidrig erklärt, weil bei vielen Erwartungen der fördernden Stelle «nicht klar und unzweideutig erkennbar» war, was von den Institutionen, die die Zuwendung empfangen, verlangt wird *(VG Dresden, Urteil vom 25.04.2012 – 1 K 1755/11)*.

Was ein «Engagement gegen Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung» sein soll, lässt sich nicht mit der nötigen Klarheit bestimmen. Beratung über Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Abschiebungen ist rechtlich zulässig und in Teilen gesetzlich vorgesehen. Der Verein müsste also befürchten, dass ihm gerade die Erfüllung seines Förderzwecks als Verstoß angerechnet wird.

Besonders problematisch ist die Erstreckung auf Kooperationspartner*innen. Eine Klausel, die der Institution, die die Zuwendung empfängt, auferlegt, das Verhalten Dritter zu gewährleisten, belegt sie mit Pflichten, die sie rechtmäßig nicht erfüllen kann. Beratungsstellen arbeiten regelmäßig mit Sprachmittelnden, Rechtsanwält*innen und weiteren Stellen zusammen. Eine Überprüfung der politischen Haltung dieser Personen wäre weder praktisch durchführbar noch datenschutzrechtlich zulässig. Die Folge ist eine dauerhafte Verstoßgefahr mit dem Risiko von Widerruf und Rückforderung, die eine rechtssichere Arbeit faktisch unmöglich macht.

Hinzu kommt die grundrechtliche Ebene. Die Klausel knüpft die Förderung an eine inhaltliche Positionierung und greift damit in die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) ein. Zwar hat der Staat in der Leistungsverwaltung einen weiten Spielraum bei der Entscheidung, ob und was er fördert. Jedoch ist auch die Leistungsverwaltung an die Grundrechte und an rechtsstaatliche Grundsätze gebunden. Eine Förderbedingung, die auf eine bestimmte Meinungsäußerung hinwirkt, bedarf daher einer tragfähigen Rechtfertigung.

Handlungsmöglichkeiten

Vorzugehen ist wie in Fall 1 über Widerspruch und Klage. Inhaltlich ist die Unbestimmtheit

der Klausel in den Mittelpunkt zu stellen, weil sie den unmittelbarsten Angriffspunkt bietet. Die grundrechtliche Argumentation tritt ergänzend hinzu. Die Klausel selbst ist als Verwaltungsvorschrift nicht unmittelbar mit der Normenkontrolle nach § 47 VwGO angreifbar. Sie kann jedoch im Verfahren gegen den ablehnenden Bescheid inzident überprüft werden. Erweist sie sich als rechtswidrig, ist der auf sie gestützte Bescheid aufzuheben.

Praktisch empfiehlt es sich, den Verwendungszweck der Förderung und die tatsächliche Beratungstätigkeit sorgfältig zu dokumentieren. Je genauer belegt ist, dass die Arbeit in der Rechtsberatung und der Vermittlung von Informationen besteht, desto schwerer lässt sich der Vorwurf eines Engagements gegen behördliche Maßnahmen begründen. Sinnvoll ist ferner, die Klausel gemeinsam mit anderen betroffenen Trägern zu adressieren, weil eine gleichförmige Betroffenheit die Argumentation zur Selbstbindung der Verwaltung stützt.

Anlaufstellen

Der Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e. V. begleitet Träger und Betroffene in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen und veröffentlicht Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben des Landes. Eine Übersicht der landesweiten Beratungsangebote steht dort bereit.

Das Landesnetzwerk Migrantenorganisationen Sachsen-Anhalt vertritt die Interessen der Migrant*innenorganisationen gegenüber dem Land und unterstützt bei Förderfragen.

Informationen zu den Landesprogrammen und den zuständigen Stellen bündelt das Integrationsportal des Landes Sachsen-Anhalt.

Fachlichen Rat zu zuwendungsrechtlichen Fragen bieten die Landesverbände der Freien Wohlfahrtspflege, etwa die AWO Sachsen-Anhalt, die Diakonie Mitteldeutschland und der Paritätische Wohlfahrtsverband Sachsen-Anhalt. Überregionale Rechtsinformationen stellt asyl.net des Informationsverbunds Asyl und Migration bereit.

Quellen

Berndt, Sarah u. a.: *Evaluation der Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE) 2024. Ergebnisbericht des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung*, Berlin 2025, o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Brücker, Herbert u. a.: *10 Jahre Fluchtmigration 2015: Was Integration fördert und was sie bremst*, in: *IAB-Forum*, 25.08.2025, o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: *Unterstützung ab dem ersten Tag*, 08.07.2025, o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Cuno, Mark Niklas / Bornschein, Lukas: *Verabschiedungskultur jenseits des Rechts – Eine*

rechtliche Einordnung der migrationspolitischen Vorhaben der AfD in Sachsen-Anhalt, in: *Verfassungsblog*, 07.04.2026, o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Intemann, Gabriele: *Freiwillige Integrationskurse eingestellt*, in: *tagesschau.de*, 12.02.2026, o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Marbach, Moritz u. a.: *Arbeitsmarktintegration durch Sprachförderung*, in: *weiter bilden. DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung* 2/2025, S. 19–22; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt: *Gesonderte Beratung und Betreuung in Sachsen-Anhalt*, o. J., o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt: *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Integration von Migrantinnen und Migranten, zur Flüchtlingshilfe sowie zur Interkulturellen Öffnung*, o. J., o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt: *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der kommunalen Migrationsarbeit im Land Sachsen-Anhalt*, o. J., o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt: *Aufnahmegesetz (AufnG); Leitlinien für die Unterbringung und soziale Betreuung von nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigten Ausländern*, Runderlass vom 15.01.2013, o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Pichl, Maximilian: *Extreme Klauseln – Warum die neuen Extremismusklauseln Demokratieprojekte gefährden und der AfD in die Hände spielen*, in: *Verfassungsblog*, 23.02.2026, o. S.; abgerufen am 11.08.2026.

Hier klicken

Relevante Gerichtsentscheidungen

VG Dresden, Urteil vom 25.04.2012 – 1 K 1755/11

BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11

Integrationslotsen zu Rückkehrlotsen – warum laufende Förderungen nicht einfach umgewidmet werden dürfen

Ein wiederkehrender Vorschlag in der migrationspolitischen Debatte lautet, die Verwaltungsstrukturen des Landes stärker auf Ausreise und Rückkehr auszurichten. Gefordert wird, eine Stabsstelle für Rückführungspolitik einzurichten, eine entsprechend beauftragte Person zu ernennen und die im Doppelhaushalt für Integrationslots*innen eingestellten Mittel stattdessen für Beratungskräfte mit dem Schwerpunkt Ausreise und Rückkehr zu verwenden. Betroffen sind damit nicht nur Geflüchtete selbst, sondern auch die Beratungsinfrastruktur, die ihre Begleitung im Alltag überhaupt erst ermöglicht.

Die Förderung erfolgt derzeit auf Grundlage der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der ehrenamtlichen Tätigkeit von Integrationslots*innen. Antragsberechtigt sind nach dieser Richtlinie ausschließlich die Landkreise und kreisfreien Städte. Die Bewilligung obliegt dem Landesverwaltungsamt. Gefördert werden der Einsatz ehrenamtlicher Integrationslots*innen zur Hilfestellung für untergebrachte Asylsuchende oder Geduldete im Alltagsleben sowie die Gewinnung, Qualifizierung, Anleitung und Koordinierung der Ehrenamtlichen. Bemerkenswert ist, dass sich die Förderhöhe nach der Aufnahmequote für nicht dauerhaft aufenthaltsberechtigte Ausländer*innen im jeweiligen Haushaltsjahr richtet. Der Mittelbedarf kann damit nicht frei bestimmt werden, sondern hängt von der Zahl der tatsächlich aufgenommenen Personen ab.

Rechtscheck

Eine Umwidmung bereits bewilligter Fördermittel von der Integrationsarbeit hin zur Rückkehrberatung muss sich an den strengen gesetzlichen Voraussetzungen für den Widerruf begünstigender Verwaltungsakte messen lassen. Eine geänderte politische Ausrichtung allein stellt keine nachträglich eingetretene Tatsache dar, weshalb sich ein Abbruch laufender Projekte mitten im Förderjahr damit rechtlich kaum rechtfertigen lässt. Für zukünftige Förderperioden ist eine Neuausrichtung zwar grundsätzlich möglich, müsste jedoch das Bestimmtheitsgebot sowie den Vertrauensschutz wahren. Insbesondere Klauseln zur Weitergabe sensibler Beratungsdaten an Ausländerbehörden oder zur Verpflichtung zu einer bestimmten inhaltlichen Haltung werfen erhebliche verfassungsrechtliche und datenschutzrechtliche Bedenken auf.

Fall 1: Widerruf laufender Projektförderung

Der Verein W e. V. nimmt seit 2019 im Auftrag eines Landkreises die Koordinierung eines Integrationslots*innenprojekts wahr. Zwei hauptamtliche Koordinatorinnen begleiten rund 30 ehrenamtliche Lots*innen. Der Landkreis erhielt für das Haushaltsjahr 2026 einen Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamts, bewilligt als Projektförderung auf Ausgabenbasis für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2026. Auf dieser Grundlage hat der Landkreis die Mittel durch Bescheid an den Verein weitergegeben. Abgerufen wurden bislang die Mittel für das erste Halbjahr.

Im September 2026 erhält der Landkreis ein Schreiben, mit dem der Zuwendungsbescheid «mit Wirkung zum 30. September 2026 widerrufen» wird. Zur Begründung heißt es, die Landesregierung habe ihre integrationspolitische Ausrichtung geändert. Die Mittel würden künftig für Rückkehrberatung eingesetzt. Der Landkreis widerruft daraufhin seinerseits den Weiterleitungsbescheid und teilt dem Verein mit, dass eine Anschlussförderung nicht vorgesehen sei.

Rechtliche Einordnung

Die Einrichtung einer Stabsstelle und die Ernennung einer beauftragten Person liegen in der Organisationsgewalt der Landesregierung. Ein Gesetz ist dafür nicht erforderlich. Zu beachten ist allerdings, dass die Einsetzung von Landesbeauftragten für besondere Aufgaben nach Art. 68 Abs. 3 Nr. 3 LSAVerf (Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt) einen Beschluss der Landesregierung in ihrer Gesamtheit erfordert. Ein*e einzelne*r Minister*in kann eine solche Stelle nicht in eigener Zuständigkeit schaffen.

Haushaltsrechtlich gilt der Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Bindung. Ausgaben dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden, soweit und solange dieser fortdauert und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres (§ 45 Abs. 1 S. 1 LHO LSA [Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt]). Solange der Doppelhaushalt die Mittel für Integrationslots*innen ausweist, ist eine Verwendung für ein anderes Programm nicht ohne Weiteres möglich. Eine andere Verwendung kommt nur dann in Betracht, wenn die betreffenden Haushaltsmittel nach § 20 LHO LSA deckungsfähig sind. Das bedeutet, dass höhere Ausgaben durch eingesparte Mittel aus einem anderen Titel eingesetzt werden dürfen. Andernfalls wären über- oder außerplanmäßige Ausgaben nach § 37 LHO LSA erforderlich. Diese bedürfen der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen; sie darf nur bei einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf erteilt werden. Eine geänderte politische Ausrichtung stellt kein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis in diesem Sinne dar, da sie auf einer eigenen Entscheidung beruht und nicht von außen an das Land herantritt.

Umgekehrt kann der Haushaltsgesetzgeber aber auch für die Zukunft Titel streichen oder umwidmen. Es gibt keinen Anspruch auf die Fortführung einer freiwilligen Förderung. Der Haushaltsplan selbst begründet keine subjektiven Rechte Dritter; nach § 3 Abs. 2 LHO LSA werden durch ihn «Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben». Der Angriffspunkt liegt daher nicht in der künftigen Haushaltsgestaltung, sondern im Umgang mit bereits ergangenen Bescheiden.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes findet über § 1 Abs. 1 VwVfG LSA Anwendung. Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts, der eine Geldleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt, ist gemäß § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) nur zulässig, wenn die Behörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde. Beide Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Eine geänderte politische Ausrichtung ist keine nachträglich eingetretene Tatsache, sondern eine geänderte Bewertung eines unverändert gebliebenen Sachverhalts. Und die Gefährdung des öffentlichen Interesses ist mit dem

Hinweis auf eine andere Mittelverwendung nicht dargelegt, weil andernfalls jede Umschichtung genügen würde und der gesetzliche Vertrauensschutz seinen Sinn verlöre.

Des Weiteren gilt der Widerruf nach § 49 Abs. 2 VwVfG grundsätzlich nur mit Wirkung für die Zukunft. Mittel für bereits abgeschlossene Förderzeiträume bleiben davon unberührt. Außerdem ist auch der Zeitpunkt unverhältnismäßig. Sowohl der Landkreis als auch der Verein (über den Weiterleitungsbescheid) haben im Vertrauen auf die Bewilligung Personal gebunden und Verpflichtungen übernommen, die sich nicht kurzfristig auflösen lassen. Ein Widerruf mitten im Förderjahr ohne Übergangsfrist trägt diesem Vertrauen nicht Rechnung. Bei der Ermessensausübung müssen zumindest eine angemessene Auslauffrist und die notwendigen Abwicklungskosten berücksichtigt werden. Wenn eine tragfähige Begründung fehlt, liegt zudem ein Verstoß gegen § 39 VwVfG vor.

Es besteht demgegenüber die Möglichkeit, die Bewilligungspraxis für die Zukunft zu ändern. Förderrichtlinien sind keine Rechtsnormen, sondern Verwaltungsvorschriften; ihre Anwendung wird über Art. 3 Abs. 1 GG (Grundgesetz) kontrolliert. Der Angriffspunkt ist hier die Gleichbehandlung. Werden einzelne Träger anders behandelt als vergleichbare oder wird eine Richtlinie weiterhin angewandt, aber selektiv, ist dies angreifbar. Die Kopplung der Förderhöhe an die Anzahl der aufgenommenen Personen spielt in dieser Situation eine besondere Rolle. Solange das Land Personen aufnimmt, bleibt der Bedarf, den die Richtlinie selbst als Fördergegenstand beschreibt, unverändert bestehen.

Soweit unter den vorgeschlagenen Maßnahmen die Stärkung freiwilliger Rückkehrprogramme und konsequente Aufenthaltsbeendigungen bei vollziehbar Ausreisepflichtigen (also Personen, deren Pflicht zur Ausreise bereits durchgesetzt werden kann) zu verstehen sind, ist das Vorhaben rechtlich unbedenklich. Sollte dagegen eine an ethnischer oder kultureller Zuordnung anknüpfende Ausreiseförderung von Personen mit gesichertem Aufenthaltsrecht oder deutscher Staatsangehörigkeit beabsichtigt sein, wäre dies mit Art. 16 Abs. 1 GG, Art. 11 GG und Art. 3 Abs. 3 GG unvereinbar. Eine Beratung, die darauf abzielt, Ausreisedruck aufzubauen, muss den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG zur freiwilligen Rückkehr sowie Art. 8 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) entsprechen.

Außerdem gibt es in den meisten Bundesländern Integrations- oder Migrationslots*innen; diese gehören zu einem üblichen Integrationsniveau, das verfassungsrechtlich nicht unterschritten werden darf (Art. 72 Abs. 2, Art. 106 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 GG). Dieses Argument ist in der politischen Auseinandersetzung nützlich. Die genannten Vorschriften sind aber nicht geeignet, subjektive Rechte auf eine bestimmte Förderstruktur zu begründen. Deshalb sollte es nur ergänzend und nicht als alleiniges Argument vorgebracht werden.

Handlungsmöglichkeiten

Gegen den Bescheid ist Widerspruch einzulegen, soweit das Vorverfahren nach § 8a AG VwGO LSA (Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung) stattfindet, andernfalls ist eine Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht zu erheben. Die Frist hierfür beträgt einen Monat (§§ 70, 74 VwGO [Verwaltungsgerichtsordnung]). Wenn Kündigungen ausgesprochen werden, ist für betroffene Beschäftigten eine dreiwöchige

Frist nach § 4 KSchG (Kündigungsschutzgesetz) zu beachten.

Widerspruch und Anfechtungsklage haben nach § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Wenn die sofortige Vollziehung angeordnet wird oder die Behörde die Zahlungen faktisch einstellt, ist ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO zu stellen. Wenn die Zahlungen eingestellt werden, ohne dass ein Bescheid erlassen wurde, kommt zusätzlich § 123 VwGO in Betracht. Der Anordnungsgrund ist mit der Existenzgefährdung des Projekts, den laufenden Personalkosten und drohenden Kündigungen zu begründen. Es ist hilfreich, eine Liquiditätsübersicht und eine Darstellung der Bindungsdauer der Verträge vorzulegen.

Das Fehlen einer nachträglich eingetretenen Tatsache und einer Gefährdung des öffentlichen Interesses im Sinne des § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG, die fehlende oder unzureichende Begründung nach § 39 VwVfG, der Verstoß gegen den Vertrauensschutz und die Unverhältnismäßigkeit des Zeitpunkts sind vorzutragen. Die eingegangenen Verpflichtungen, insbesondere Arbeitsverträge, Mietverträge und Qualifizierungszusagen gegenüber den Ehrenamtlichen, sind zu dokumentieren. Es sollte vorsorglich beantragt werden, zumindest eine angemessene Auslauffrist und die Anerkennung notwendiger Abwicklungskosten zu gewähren.

Fall 2: Richtlinie zur Rückkehrberatung

Das Land widerruft nicht, sondern hebt zum 31. Dezember 2026 die Integrationslots*innen-Richtlinie auf und erlässt eine neue Richtlinie «Rückkehrlots*innen». Der Verein W e. V. beantragt eine Förderung nach der neuen Richtlinie für ein Beratungsprojekt, das Rückkehrberatung und Bleibeperspektivberatung verbindet. Der Antrag wird abgelehnt, weil die Richtlinie nur Projekte fördert, «die ausschließlich auf die Förderung der Ausreise gerichtet sind». Zudem verlangt sie von den Trägern eine Erklärung, «die Ausreisebereitschaft aktiv zu fördern» und «Erkenntnisse über Ausreisehindernisse der Ausländerbehörde mitzuteilen».

Rechtliche Einordnung

Die Aufhebung der alten und der Erlass einer neuen Richtlinie sind als solche zulässig. Ein Anspruch auf Fortbestand einer Förderrichtlinie besteht nicht. Angreifbar sind aber beide Klauseln der neuen Richtlinie.

Die Verpflichtung, Erkenntnisse über Ausreisehindernisse an die Ausländerbehörde mitzuteilen, überschreitet die Grenzen der bundesgesetzlichen Regelung. Für Träger, die über staatlich finanzierte rückkehr- und reintegrationsfördernde Maßnahmen entscheiden, besteht nach §§ 86a, 87 Abs. 6 AufenthG (Aufenthaltsgesetz) zwar eine Übermittlungspflicht gegenüber der Ausländerbehörde. Diese ist jedoch eng begrenzt. Sie erfasst nach § 86a Abs. 1 AufenthG nur einen abschließend aufgezählten Datenkatalog, und sie ist nach § 87 Abs. 6 AufenthG auf das beschränkt, was für die in § 86a AufenthG genannten Zwecke erforderlich ist. Diese Zwecke sind die Durchführung der Maßnahmen, ihre Koordinierung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie die Sicherstellung der zweckgemäßen Verwendung der Förderung und deren Rückforderung. Erkenntnisse über Ausreisehindernisse sind in diesem Katalog nicht enthalten. Der Bundesgesetzgeber hat die Datenübermittlung in diesem Bereich damit abschließend und

eng geregelt. Eine landesrechtliche Förderrichtlinie kann diese Grenzen nicht erweitern. Als Verwaltungsvorschrift ist sie ohnehin keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten aus einem Beratungsverhältnis.

Die Klausel steht überdies im Widerspruch zu dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten fachlichen Standard. Der Handlungsleitfaden für bundesweit einheitliche Standards in der Rückkehrberatung sieht vor, dass eine Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten und eine Schweigepflichtentbindung für die Kommunikation mit Dritten zu Beginn des Beratungsprozesses einzuholen sind. Er hält fest, dass die Beratung in einem vertraulichen Rahmen stattfindet, auf Wunsch zunächst anonym erfolgen kann und dass eine Vertrauensbasis geschaffen werden soll. Eine Beratung, deren Ergebnisse von Amts wegen an die Ausländerbehörde weitergegeben werden, ist keine Beratung im Interesse der Ratsuchenden. Sie berührt Art. 8 EMRK und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.Vm. Art. 1 Abs. 1 GG sowie Art. 6 Abs. 1 LSAVerf.

Die Verpflichtung, die Ausreisebereitschaft aktiv zu fördern, ist an Art. 3 Abs. 1 GG und am rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot zu messen. Eine Fördervoraussetzung, die dem Träger eine bestimmte inhaltliche Haltung vorschreibt und ergebnisoffene Beratung ausschließt, ist rechtlich angreifbar. Dies hat das Verwaltungsgericht Dresden für die sogenannte Extremismusklausel entschieden *(VG Dresden, Urteil vom 25.04.2012 – 1 K 1755/11)*. Berührt sind zudem die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG und, soweit kirchliche oder weltanschaulich gebundene Träger betroffen sind, Art. 4 GG.

Handlungsmöglichkeiten

Gegen den Ablehnungsbescheid ist Widerspruch bzw. Verpflichtungsklage auf Neubescheidung zu richten. Die Richtlinie wird dabei inzident geprüft. Vorzutragen ist, dass die Übermittlungsklausel über §§ 86a, 87 Abs. 6 AufenthG hinausgeht und dass die Bekenntnisklausel unbestimmt ist. Hilfreich ist der Verweis auf den Handlungsleitfaden, weil sich daran zeigen lässt, dass das Land von einem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Standard abweicht.

Anlaufstellen

Für Trägerfragen und Vernetzung ist das Landesnetzwerk Migrantenorganisationen Sachsen-Anhalt Ansprechpartner.

Der Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e. V. vermittelt Kontakte zu Beratungsstellen vor Ort.

Als Träger von Migrationsberatung sind der AWO Landesverband Sachsen-Anhalt und die weiteren Wohlfahrtsverbände erste Adressen.

Fragen der Datenübermittlung aus Beratungsverhältnissen können der Landesbeauftragten für den Datenschutz Sachsen-Anhalt vorgetragen werden.

Auf der haushaltsrechtlichen Ebene kommen der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt und der Finanzausschuss des Landtags von Sachsen-Anhalt in Betracht.

Für arbeitsrechtliche Fragen der betroffenen Beschäftigten ist die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft zuständig.

Quellen

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: *Handlungsleitfaden für bundesweit einheitliche Standards in der Rückkehrberatung*, Nürnberg, 24.03.2023, o. S.; abgerufen am 12.08.2026.

Hier klicken

Cuno, Mark Niklas / Bornschein, Lukas: *Verabschiedungskultur jenseits des Rechts – Eine rechtliche Einordnung der migrationspolitischen Vorhaben der AfD in Sachsen-Anhalt*, in: *Verfassungsblog*, 07.04.2026, o. S.; abgerufen am 12.08.2026.

Hier klicken

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt: *Förderung der ehrenamtlichen Tätigkeit von Integrationslotsen*, Integrationsportal Sachsen-Anhalt, o. J., o. S.; abgerufen am 12.08.2026.

Hier klicken

Tissot, Anna / Croisier, Johannes: *Problemlagen geflüchteter Integrationskursteilnehmender. Bedarfe und Nutzung von Migrationsberatungsangeboten*, Ausgabe 03/2020 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2020, o. S.; abgerufen am 12.08.2026.

Hier klicken

Relevante Gerichtsentscheidungen

VG Dresden, Urteil vom 25.04.2012 – 1 K 1755/11

Kirchenasyl unter Druck – warum Schutz nicht kriminalisiert werden darf

Im Kontext migrationspolitischer Debatten wird die Praxis des Kirchenasyls zunehmend zum Gegenstand restriktiver Forderungen. Kirchenasyl bedeutet, dass eine Kirchengemeinde eine ausreisepflichtige Person vorübergehend aufnimmt und die zuständigen Behörden hierüber informiert. Es handelt sich nicht um ein eigenständiges Rechtsinstitut, sondern um eine Praxis, für die zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den Kirchen Verfahrensabsprachen bestehen. Danach meldet die Kirchengemeinde die Aufnahme und legt innerhalb einer Frist ein Dossier vor. Dieses ermöglicht dem Bundesamt eine erneute Prüfung, ob ein besonderer Härtefall vorliegt.

Die meisten Fälle des Kirchenasyls betreffen sogenannte Dublin-Verfahren. In diesen Fällen ist grundsätzlich ein anderer europäischer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. In Sachsen-Anhalt befanden sich nach Angaben der Landesregierung im Jahr 2023 insgesamt 68 Personen, im Jahr 2024 insgesamt 81 Personen und im ersten Halbjahr 2025 insgesamt 61 Personen im Kirchenasyl *(Landtag von*

Sachsen-Anhalt, Drucksache 8/5762).

Im politischen Raum werden hierzu Forderungen erhoben, die auf eine deutliche Einschränkung dieser Praxis zielen. Danach sollen Personen im Kirchenasyl unter Beteiligung der Ausländer- und Polizeibehörden möglichst zügig abgeschoben werden. Ferner soll in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Vermittlung oder Gewährung von Kirchenasyl einen Anfangsverdacht wegen Anstiftung oder Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt begründet. Schließlich wird verlangt, Kirchengemeinden dauerhaft an den Folgekosten zu beteiligen, die durch den Ablauf von Abschiebefristen entstehen könnten.

Rechtscheck

Die Verschärfung der Abschiebepraxis aus dem Kirchenasyl trotz laufender Härtefallprüfungen muss sich an den gesetzlichen Voraussetzungen für einen Duldungsanspruch messen lassen. Ein ministerieller Erlass könnte einen solchen Anspruch nicht außer Kraft setzen, da behördliches Handeln stets an Recht und Gesetz gebunden bleibt. Eine Durchsuchung kirchlicher Räume ohne richterliche Anordnung, obwohl der Aufenthaltsort offen gemeldet wurde, lässt sich kaum mit den hohen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und den Schutz der Religionsfreiheit vereinbaren. Die strafrechtliche Verfolgung von Unterstützenden bleibt rechtlich problematisch, da das Gewähren von Unterkunft als neutrale Handlung gewertet wird. Schließlich fehlt es für die Abwälzung von Abschiebungskosten auf Kirchengemeinden an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Fall: Abschiebungen aus dem Kirchenasyl

Pfarrerin K leitet eine Kirchengemeinde in Halle (Saale). Die Gemeinde nimmt die Familie D aus Georgien auf. Die Mutter ist schwer krank. Die Gemeinde meldet das Kirchenasyl am Tag der Aufnahme schriftlich an die Ausländerbehörde und an das Bundesamt. Zwei Wochen später legt die Pfarrerin K ein Dossier mit ärztlichen Unterlagen vor. Das Bundesamt hat über das Dossier noch nicht entschieden.

Drei Wochen nach der Meldung erscheinen Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörde und Polizeikräfte am Gemeindehaus. Sie berufen sich auf einen Erlass des Innenministeriums, nach dem Kirchenasyl kein Abschiebungshindernis darstelle und Abschiebungen in allen Fällen zu vollziehen seien. Sie betreten das Gemeindehaus, durchsuchen die Räume und führen die Familie D zum Flughafen. Eine richterliche Anordnung liegt nicht vor. Die Beamt*innen berufen sich auf Gefahr im Verzug.

Wenige Tage später erhält Pfarrerin K eine Mitteilung der Staatsanwaltschaft. Gegen sie wird wegen Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt ermittelt. Die Gemeinde erhält zusätzlich einen Bescheid des Landesverwaltungsamtes über 9.400 Euro für «Kosten fehlgeschlagener Abschiebungsmaßnahmen».

Rechtliche Einordnung

Die Abschiebung

Eine Abschiebung ist nur zulässig, wenn die betroffene Person ausreisepflichtig ist und kein Abschiebungshindernis nach § 60a Abs. 2 AufenthG (Aufenthaltsgesetz) vorliegt. Ein

rechtliches Abschiebungshindernis kann sich unmittelbar aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Grundgesetz) ergeben, wenn die Durchführung der Abschiebung selbst mit einer konkreten Gefahr für Leib oder Leben verbunden ist. Eine solche abschiebungsbedingte Gesundheitsgefahr liegt insbesondere vor, wenn mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass sich der Gesundheitszustand durch den Abschiebungsvorgang wesentlich verschlechtert. Anerkannt ist dies etwa bei einer ernsthaften Suizidgefahr *(OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18.01.2013 – OVG 7 S 11.13)* sowie bei einer posttraumatischen Belastungsstörung, wenn die Abschiebung eine Retraumatisierung auslösen kann *(OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 20.06.2011 – 2 M 38/11)*. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat dabei ausdrücklich klargestellt, dass alle Stadien der Abschiebung in den Blick zu nehmen sind, also auch das Abholen in der Wohnung, das Verbringen zum Flughafen und die Zeit bis zur Übergabe im Zielstaat.

Für die Familie D bedeutet das: Die schwere Erkrankung der Mutter ist nicht nur für das Dossierverfahren beim Bundesamt bedeutsam, sondern kann auch ein eigenständiges Abschiebungshindernis begründen, über das die Ausländerbehörde zu entscheiden hat.

Bei einem Kirchenasyl meldet die Gemeinde die Aufnahme. Das Bundesamt führt daraufhin eine erneute Härtefallprüfung durch. Kirchenasyl verhindert eine Abschiebung nicht von selbst, denn es ist kein Recht, das gegenüber dem Staat gilt. Legt die Gemeinde die Aufnahme aber offen und reicht sie ein Dossier ein, entsteht nach der Rechtsprechung ein Anspruch auf Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG. Solange das Bundesamt über das eingereichte Dossier nicht erneut entschieden hat, ist ein rechtliches Abschiebungshindernis anzunehmen *(BayObLG, Urteil vom 25.02.2022 – 201 StRR 95/21)*. Der Duldungsanspruch entsteht dabei regelmäßig mit der nach außen erkennbaren Meldung an das Bundesamt.

Im Fall hat die Gemeinde das Kirchenasyl am Tag der Aufnahme gemeldet und das Dossier fristgerecht vorgelegt. Da das Bundesamt noch nicht entschieden hat, spricht nach dieser Rechtsprechung vieles dafür, dass Familie D einen Anspruch auf Duldung hatte und die Abschiebung deshalb rechtswidrig war. Ein Erlass des Innenministeriums, der eine Abschiebung «in allen Fällen» anordnet, ändert daran nichts. Ein solcher Erlass ist eine bloße Verwaltungsvorschrift und kann einen gesetzlichen Duldungsanspruch nicht beseitigen.

Betreten und Durchsuchen der kirchlichen Räume

Die Behörde darf zur Ergreifung einer abzuschiebenden Person deren Wohnung betreten, wenn Tatsachen dafür sprechen, dass sie sich dort aufhält (§ 58 Abs. 5 AufenthG). Eine Durchsuchung von Räumen anderer Personen ist nur zulässig, wenn Tatsachen dafür sprechen, dass sich die gesuchte Person dort befindet (§ 58 Abs. 6 S. 2 AufenthG). Eine Durchsuchung muss grundsätzlich richterlich angeordnet werden und darf nur bei Gefahr im Verzug von der Behörde selbst angeordnet werden (§ 58 Abs. 8 AufenthG).

Im Fall fehlt die richterliche Anordnung. Gefahr im Verzug konnte nicht angenommen werden, da die Gemeinde selbst die Anwesenheit der Familie bekannt gegeben hatte. Es

gab keinen Anlass für die Annahme, die Familie werde sich der Maßnahme entziehen. Daher ist die Durchsuchung rechtswidrig.

Darüber genießen die Räume der Kirche einen besonderen Schutz. Die Verfassung schützt die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) und das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV [Weimarer Reichsverfassung]). Diese Gewährleistungen schaffen zwar keine rechtsfreien Räume, verlangen aber, dass Eingriffe in kirchliche Räume besonders sorgfältig begründet und verhältnismäßig ausgestaltet werden. Ein pauschaler Erlass, der Durchsuchungen in allen Kirchenasylfällen vorsieht, entspricht diesen Anforderungen nicht.

Das Ermittlungsverfahren

Die Gerichte lehnen eine Strafbarkeit im Ergebnis einheitlich ab. Solange die erneute Härtefallprüfung läuft, ist der Aufenthalt nicht unerlaubt. Damit fehlt bereits die Haupttat, zu der Beihilfe geleistet werden könnte *(BayObLG, Urteil vom 25.02.2022 – 201 StRR 95/21)*. Auch für den Zeitraum nach einer negativen Entscheidung des Bundesamtes wird eine Strafbarkeit abgelehnt, weil das bloße Fortsetzen von Unterkunft und Verpflegung ein Unterlassen – also die Nichtvornahme einer Handlung – ist und die Gemeinde nicht rechtlich verpflichtet ist, das Kirchenasyl aktiv zu beenden *(BayObLG, Urteil vom 25.02.2022 – 201 StRR 95/21)*.

Die Strafbarkeit der Beihilfe durch das Gewähren von Unterkunft wird darüber hinaus grundsätzlich infrage gestellt, weil das Beherbergen eine rechtlich neutrale Handlung ist (zur Beihilfe durch neutrale Handlungen allgemein *BGH, Urteil vom 01.08.2000 – 5 StR 624/99*; für die Beherbergung im offenen Kirchenasyl ausdrücklich *LG Bad Kreuznach, Beschluss vom 05.04.2019 – 2 Qs 42/19)*. Entscheidend ist dabei die Offenheit des Vorgehens. In dieselbe Richtung geht die sozialgerichtliche Rechtsprechung, die die Inanspruchnahme offenen Kirchenasyls nicht als rechtsmissbräuchliches Verhalten bewertet *(BSG, Urteil vom 24.06.2021 – B 7 AY 4/20 R)*.

Aus Sachsen-Anhalt liegen bislang keine Entscheidungen zu dieser Frage vor. Die Rechtsprechung ist im Ergebnis einheitlich, in der Begründung aber nicht gefestigt: Manche Gerichte nehmen bereits keinen Duldungsanspruch an und begründen die Straflosigkeit allein mit der Neutralität des Beherbergens *(LG Bad Kreuznach, Beschluss vom 05.04.2019 – 2 Qs 42/19)*. Ein Amtsgericht hat eine tatbestandsmäßige Beihilfe angenommen und den Freispruch auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit gestützt *(AG Kitzingen, Urteil vom 26.04.2021 – 1 Cs 882 Js 16548/20)*.

Der Kostenbescheid

Kostenschuldnerin ist nach § 66 Abs. 1 AufenthG die ausreisepflichtige Person selbst. Die Haftung Dritter regelt § 66 Abs. 4 AufenthG abschließend und nennt dort Arbeitgeber*innen, Unternehmer*innen und Personen, die zur unerlaubten Einreise Hilfe geleistet haben. Kirchengemeinden, die Kirchenasyl gewähren, sind davon nicht erfasst. Eine erweiternde Anwendung ist ausgeschlossen, weil die Vorschrift die Haftung Dritter bewusst abschließend regelt. Auch das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt trägt eine Kostenverschiebung auf unbeteiligte Dritte nicht. Damit fehlt es

an einer Ermächtigungsgrundlage. Der Kostenbescheid ist rechtswidrig.

Auch das Land könnte eine solche Ermächtigungsgrundlage nicht schaffen, weil ihm für eine abweichende Regelung der Kostenhaftung im Aufenthaltsrecht die Gesetzgebungskompetenz fehlt.

Handlungsmöglichkeiten

Für die betroffene Familie

Gegen die drohende Abschiebung ist Eilrechtsschutz beim Verwaltungsgericht zu suchen. Für die Stadt Halle (Saale) ist das Verwaltungsgericht Halle zuständig. Ist die einwöchige Antragsfrist gegen die Abschiebungsanordnung noch nicht abgelaufen, ist grundsätzlich ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung) statthaft. Ist diese Frist verstrichen, kommt ein Antrag nach § 123 VwGO auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in Betracht, mit dem das Bundesamt verpflichtet werden soll, der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen, dass die Abschiebung nicht vor dem Abschluss des Dossierverfahrens erfolgen darf. Dieser Antrag richtet sich gegen die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Im Antrag sollte dargestellt werden, dass konkrete gesundheitliche, familiäre oder menschenrechtliche Hindernisse gegen die Abschiebung bestehen.

Ist die Abschiebung bereits vollzogen, kann ein Anspruch auf Rückholung geltend gemacht werden, wenn die Maßnahme rechtswidrig war und ein andauernder rechtswidriger Zustand vorliegt. Grundlage ist der verwaltungsrechtliche Folgenbeseitigungsanspruch. Auch hier ist ein Antrag nach § 123 VwGO zu stellen. Praktisch ist ein solcher Anspruch allerdings schwer durchzusetzen. Parallel ist beim Bundesamt auf eine Entscheidung über das Dossier zu drängen.

Für die Kirchengemeinde gegen die Durchsuchung

Da die Durchsuchung bereits vollzogen ist, kommt eine Fortsetzungsfeststellungsklage beim Verwaltungsgericht Halle in Betracht. Die Gemeinde hat ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit, weil der Eingriff Rechte verletzt und sich jederzeit wiederholen kann.

Für die Kirchengemeinde gegen den Kostenbescheid

Der Bescheid ist ein Verwaltungsakt. Gegen ihn ist fristgerecht der in der Rechtsbehelfsbelehrung genannte Rechtsbehelf einzulegen, also Widerspruch oder Anfechtungsklage. In Sachsen-Anhalt entfällt das Widerspruchsverfahren nach § 8a Abs. 1 S. 1 AG VwGO LSA (Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung im Land Sachsen-Anhalt) grundsätzlich, wenn die Behörde, die den Bescheid erlassen hat, auch über den Widerspruch entscheiden müsste. Das gilt nach § 8a Abs. 2 AG VwGO LSA auch für Kostenentscheidungen. Maßgeblich ist deshalb immer die Rechtsbehelfsbelehrung des Bescheides. Der Rechtsbehelf sollte innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe erhoben werden (§§ 70, 74 VwGO). Entfalten Widerspruch oder Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 1 VwGO, ist zusätzlich ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO zu stellen (gerichtlicher Eilrechtsschutz zur vorläufigen Anordnung oder

Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung).

Vorbeugend

Kirchengemeinden sollten das Dossierverfahren strikt einhalten, jede Aufnahme unverzüglich schriftlich melden, eine Ansprechperson benennen und alle Vorgänge schriftlich festhalten. Diese Offenheit ist nicht nur eine Absprache mit dem Bundesamt, sondern in der Rechtsprechung gerade der Grund, weshalb eine Strafbarkeit abgelehnt wird. Bei Erkrankungen sollten möglichst früh aussagekräftige ärztliche Atteste eingeholt werden, weil sie sowohl im Dossierverfahren als auch für ein inlandsbezogenes Abschiebungshindernis von Bedeutung sind.

Anlaufstellen

Die Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e. V. berät Gemeinden zum Ablauf des Kirchenasyls und des Dossierverfahrens, vermittelt Ansprechpersonen in den Landeskirchen und stellt Materialien für Gemeinden bereit.

Der Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e. V. bündelt Informationen zum Asyl- und Aufenthaltsrecht im Land. Eine nach Landkreisen geordnete Übersicht der Beratungsstellen erleichtert es Betroffenen, eine Beratung in der Nähe zu finden.

Quellen

Cuno, Mark Niklas / Bornschein, Lukas: *Verabschiedungskultur jenseits des Rechts – Eine rechtliche Einordnung der migrationspolitischen Vorhaben der AfD in Sachsen-Anhalt*, in: *Verfassungsblog*, 07.04.2026, o. S.; abgerufen am 05.08.2026.

Hier klicken

Dachwitz, Ingo: *Abschiebungen: Behörden und Polizei brechen immer häufiger Kirchenasyl*, in: *netzpolitik.org*, 17.05.2024, o. S.; abgerufen am 05.08.2026.

Hier klicken

du Maire, Johanna: *Gewährung von Kirchenasyl nicht strafbar*, in: *Asylmagazin* 5/2022, S. 181–184; abgerufen am 05.08.2026.

Hier klicken

MiGAZIN: *Freispruch für Mönch in Kirchenasyl-Verfahren rechtskräftig*, 28.02.2022, o. S.; abgerufen am 05.08.2026.

Hier klicken

Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche e. V.: *Info für Geflüchtete*, o. J., o. S.; abgerufen am 05.08.2026.

Hier klicken

Podolski, Tanja: *40 Jahre Kirchenasyl in Deutschland: «Handeln nicht nur im Dienste Gottes»*, in: *Legal Tribune Online*, 30.08.2023, o. S.; abgerufen am 05.08.2026.

Hier klicken

Relevante Gerichtsentscheidungen

BGH, Urteil vom 01.08.2000 – 5 StR 624/99

OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 20.06.2011 – 2 M 38/11

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18.01.2013 – OVG 7 S 11.13

LG Bad Kreuznach, Beschluss vom 05.04.2019 – 2 Qs 42/19

AG Kitzingen, Urteil vom 26.04.2021 – 1 Cs 882 Js 16548/20

BSG, Urteil vom 24.06.2021 – B 7 AY 4/20 R

BayObLG, Urteil vom 25.02.2022 – 201 StRR 95/21

Gegendemos räumlich verdrängen – der absolute Vorrang des Erstanmeldeprinzips?

Extrem rechte Kräfte zielen in ihrem politischen Kampf häufig auf eine absolute politische Vormachtstellung, die sie allein zu Vertreter*innen eines vermeintlichen «Volkswillens» macht. Diesem Bild entspricht es nicht, wenn sich ihren Demonstrationen eine Vielzahl von Gegendemonstrant*innen entgegenstellt. Es stört also das autoritäre Weltbild, wenn der Demonstration des vermeintlich einheitlichen «Volkswillens» Hunderte oder Tausende entgegentreten.

Es wundert daher nicht, dass extrem rechte Kräfte schon länger versuchen, Gegendemonstrationen von der Ausgangsdemonstration weitestmöglich zu trennen. Die NPD hatte bereits 2009 einen Vorschlag in den sächsischen Landtag eingebracht, wonach um eine Ausgangsdemonstration eine starre Bannmeile zu errichten gewesen wäre, innerhalb derer keine anderen Versammlungen zulässig sein sollten *(Sächs. LT-Drs. 5/314)*.

Solche Gesetze hätten zur Folge, dass Ausgangsdemonstrationen stets den Eindruck erweckten, ihre Themen seien unwidersprochen. So wird missliebiger Protest zwar nicht verboten – ihm wird aber die Schlagkraft genommen.

Rechtscheck

Die Einführung einer starren Bannmeile um eine Versammlung nach dem Erstanmeldeprinzip muss sich am Grundrecht der Versammlungsfreiheit messen lassen. Verlegt eine Behörde eine Versammlung allein aufgrund dieser pauschalen Regelung, fehlt es an der verfassungsrechtlich gebotenen Abwägung der widerstreitenden Grundrechte im Einzelfall. Denn grundsätzlich sind auch die Ziele der Gegendemonstration zu beachten, die sich nur in relativer Nähe zur Ausgangsdemonstration erfüllen lassen. Da ein solches Gesetz unabhängig von einer konkreten Gefahr die Erfüllung dieser Ziele grundsätzlich verhindern würde, lässt es sich kaum mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbaren. Die rechtliche Zulässigkeit von Beschränkungen etwaiger Gegendemonstrationen bleibt

somit von einem angemessenen Ausgleich der Interessen im Einzelfall abhängig.

Fall: Einführung einer versammlungsrechtlichen Bannmeile

Die Partei X meint, Demonstrationen würden zu oft durch Gegendemonstrationen gestört oder gar verhindert. Insbesondere seien solche Demonstrationen betroffen, die politisch der Partei X nahestehen. X nutzt deshalb die parlamentarische Mehrheit im Landtag von Sachsen-Anhalt dazu, das Versammlungsgesetz zu ändern. Nach der Neuregelung sollen Demonstrationen dadurch geschützt werden, dass um eine angemeldete Demonstration herum eine Bannmeile von einem Kilometer eingeführt wird. Dort darf keine andere Demonstration oder Versammlung stattfinden. Hierfür gilt das Erstanmeldeprinzip: Wer zeitlich zuerst die Demonstration oder Versammlung anmeldet, erhält den Vorzug.

In der Folge meldet die der X nahestehende Organisation P eine Demonstration in der Innenstadt der Gemeinde S an. Gegen die Demonstration regt sich Widerstand. Die zivilgesellschaftliche Organisation O möchte eine Gegendemonstration abhalten, ebenfalls in der Innenstadt von S, und zwar in Sicht- und Hörweite.

Die zuständige Behörde verlegt die Demonstration von O aufgrund der Bannmeile an den Stadtrand.

Rechtliche Einordnung

Grundrecht und Einschränkung

Für diesen Fall ist das Grundrecht der Versammlungsfreiheit besonders wichtig. Die Versammlungsfreiheit ist durch Art. 8 Abs. 1 GG (Grundgesetz) geschützt. Auf dieses Grundrecht können sich Deutsche und EU-Bürger*innen berufen (jedenfalls vereinfacht gesagt). Nicht-EU-Bürger*innen können sich in Sachsen-Anhalt auf Art. 12 Abs. 1 LSAVerf (Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt) berufen. Danach haben «[a]lle Menschen [...] das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.» Zusätzlich werden Nicht-EU-Bürger*innen als Versammlungsteilnehmende durch die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie die Versammlungsfreiheit aus Art. 11 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) geschützt.

Rechtmäßigkeit der Beschränkung

Durch die Verlegung an den Stadtrand wird in die Versammlungsfreiheit der O eingegriffen. Ein solcher Eingriff in die Rechte der Versammlungsteilnehmenden bedarf einer gesetzlichen Grundlage (sogenannter «Vorbehalt des Gesetzes»).

Gesetzliche Grundlage nach alter Rechtslage

Vor Änderung des Versammlungsrechts gab es keine Norm, die ganz grundsätzlich Anmeldende und Teilnehmende einer Demonstration davor schützt, dass in ihrer Nähe eine weitere – möglicherweise auch gegen sie gerichtete – Demonstration stattfindet.

Das Versammlungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VersammlG LSA) besagt aber in § 13 Abs. 1 VersammlG LSA, dass Versammlungen von Beschränkungen abhängig gemacht werden können, «wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung oder des

Aufzuges unmittelbar gefährdet ist».

Die «öffentliche Sicherheit» kann auch dann gefährdet sein, wenn die Ausgangsdemonstration nicht (wie angemeldet und geplant) durchgeführt werden kann. Nicht jede Gegendemonstration begründet eine solche Gefahr. Hierfür bedarf es tatsächlicher Anhaltspunkte. An diese sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts strenge Anforderungen zu stellen. Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen genügen nicht. Selbst wenn es qualifizierende Anhaltspunkte für eine solche Gefahr gäbe, müssten die verschiedenen Rechtsgüter in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Ob die Einschränkung der Versammlungsfreiheit der O insbesondere verhältnismäßig ist, ist eine Frage des Einzelfalls.

Eine Verlegung an den weit entfernten Stadtrand bedarf im Hinblick auf die erhebliche Einschränkung der Versammlungsfreiheit einer guten Begründung.

Im obigen Fall wurde von der Behörde schlicht überhaupt nicht auf eine Gefahr durch die Gegendemonstration Bezug genommen. Auf § 13 Abs. 1 VersammlG LSA kann sich die Behörde für die Verlegung also nicht stützen.

Gesetzliche Grundlage nach neuer Rechtslage

Mit der Änderung des Versammlungsrechts könnte es nun eine Norm geben, die die Behörden dazu ermächtigt, die Versammlung der O an den Stadtrand zu verlegen.

Hier stellt sich die Frage, ob die nun eingeführte Norm im Versammlungsrecht verfassungsmäßig ist. Dafür muss das Gesetz formell ordnungsgemäß zustande gekommen sein und materiell mit der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt sowie dem Grundgesetz vereinbar sein.

Dass das Gesetz formell ordnungsgemäß zustande gekommen ist, soll hier unterstellt werden.

Einschränkung der Versammlungsfreiheit

Es könnte sich in diesem Fall die Frage stellen, ob überhaupt eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit vorliegt. Schließlich ist die Versammlung möglich – nur nicht am ursprünglich gewünschten Ort in der Nähe der Ausgangsdemonstration.

Dafür ist zunächst zu klären, was eine Versammlung im Sinne der Versammlungsfreiheit ausmacht und was sie von einer bloßen Ansammlung abgrenzt. Diese Unterscheidung erfolgt anhand der Frage, ob ein gemeinsamer, kommunikativer Zweck verfolgt wird. Nur dann gilt die Ansammlung als Versammlung im Sinne der Versammlungsfreiheit.

Diesem kommunikativen Zweck, beispielsweise dem Ausdruck des Missfallens gegenüber den Inhalten einer anderen Versammlung, kommt eine zentrale Rolle für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu. Daraus folgt, dass Beschränkungen, die diesen kommunikativen Zweck stark beeinträchtigen, ähnlich gravierende Einschränkungen der Versammlungsfreiheit sein können wie ein Verbot der Versammlung selbst. Das Bundesverfassungsgericht stellte in diesem Sinne auch fest, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit das Interesse der Veranstaltenden schützt, einen Beachtungserfolg

(also mit ihrem Anliegen öffentlich wahrgenommen zu werden) in ihrem Sinne zu erzielen – auch durch möglichst große Nähe zum symbolhaltigen Ort. Das hatte das Bundesverfassungsgericht beispielsweise im Falle des G8-Gipfels ausdrücklich festgehalten *(BVerfG, Beschluss vom 06.06.2007 – 1 BvR 1423/07)*.

Wird den Veranstaltenden der Gegendemonstration die Möglichkeit genommen, ihr Missfallen in Sicht- und Hörweite der Ausgangsdemonstration kundzutun, bedeutet dies einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit.

Rechtfertigung des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit

Ein Eingriff in Grundrechte macht ein Gesetz aber noch nicht automatisch verfassungswidrig. Dieser Eingriff kann nämlich verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

Die Versammlungsfreiheit für Versammlungen «unter freiem Himmel» kann durch einfaches Gesetz eingeschränkt werden (Art. 8 Abs. 2 GG und Art. 12 Abs. 2 LSAVerf). Das von X erlassene Parlamentsgesetz kann also grundsätzlich das Recht der Versammlungsfreiheit einschränken.

Allerdings sind auch diese Einschränkungen nicht unbeschränkt möglich. Beispielsweise darf eine Einschränkung des Grundrechts nicht dazu führen, dass das Grundrecht entkernt wird und dann faktisch keinerlei Schutz mehr bietet (das ist die sogenannte «Wesensgehaltsgarantie»). Insbesondere darf die Einschränkung nicht unverhältnismäßig sein. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip leitet sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ab. Bei der Abwägung verschiedener Rechtsgüter darf – vereinfacht ausgedrückt – nicht ohne jegliche Rücksicht auf Verluste, in die eine oder andere Richtung entschieden werden.

Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit

Die triftigste Frage ist in diesem Kontext, ob das Gesetz verhältnismäßig im engeren Sinne ist, also die widerstreitenden Grundrechtspositionen in einen angemessenen Ausgleich bringt.

Hierfür ist zunächst noch einmal herauszustellen, welche enorme Bedeutung das Bundesverfassungsgericht den Grundrechten der Meinungs- und Versammlungsfreiheit beimisst. Das Bundesverfassungsgericht formulierte bereits früh, dass der «Kampf der Meinungen» und die «ständige geistige Auseinandersetzung» grundlegende Voraussetzung für eine freiheitliche und demokratische Staatsordnung sind *(BVerfG, Urteil vom 15.01.1958 – 1 BvR 400/51)*, was sich insbesondere in der Bedeutung der Versammlungsfreiheit niederschlägt *(BVerfG Beschluss vom 14.05.1985 – 1 BvR 233, 341/81)*. Dieser Kampf der Ideen und Meinungen wurde vom Bundesverfassungsgericht als «Lebenselement» einer demokratischen Ordnung bezeichnet. Erst vor kurzem betonte das Bundesverfassungsgericht erneut, dass die Versammlungsfreiheit grundlegende Voraussetzung eines demokratischen Gemeinwesens ist – auch und gerade in Zeiten einer digitalisierten Welt *(BVerfG, Beschluss vom 01.10.2025 – 1 BvR 2428/20)*.

Hier steht das Recht der Versammlungsfreiheit der Ausgangsdemonstration dem Recht der Versammlungsfreiheit der Gegendemonstration gegenüber. Für jegliche Gegenversammlung wird die Versammlungsfreiheit weitgehend eingeschränkt. Denn wie

auch das Bundesverfassungsgericht feststellt, schützt die Versammlungsfreiheit auch die Verwirklichung des kommunikativen Zwecks – hier der Ausdruck des Missfallens über die Ausgangsversammlung. Dieser Zweck wird regelmäßig vereitelt, wenn er nicht in unmittelbarer Nähe zum Bezugsobjekt vorgebracht wird und somit Achtung erlangen kann. Ein Gesetz, das gänzlich unabhängig von der Einzelfallsituation, einer Gefahrenprognose und gleichzeitig auch ohne jegliche Möglichkeit zur Abwägung schlicht alle Gegenversammlungen unterbindet, bedeutet mithin eine enorme Einschränkung der Versammlungsfreiheit.

Die Sorgen um Einschränkungen der Ausgangsversammlungen bleiben hingegen abstrakt und vage. Dies ist im Hinblick auf die Natur von Parlamentsgesetzen auch nicht zu vermeiden, denn sie sollen gerade abstrakt einen bestimmten Sachverhalt regeln – was genau die Gefahr ist, die abgewendet werden soll, ist trotzdem entscheidend.

Zunächst ist klarzustellen, dass keine Versammlung das Recht genießt, den öffentlichen Raum unwidersprochen für sich nutzen zu können, ohne gegenteilige Meinungen hinnehmen zu müssen.

Relevant können deshalb nur tatsächliche Einschränkungen der Ausgangsversammlungen sein, also beispielsweise Blockaden, die dazu führen, dass die Versammlung nicht oder nicht wie geplant durchgeführt werden kann. Nur solche Verhinderungs-, Störungs- oder Blockadeaktionen können von Bedeutung sein – denn Versammlungen haben kein Recht auf Schutz vor lautstarkem Gegenprotest.

Wie genau mit Versammlungen umzugehen ist, die (auch) der Verhinderung einer anderen Versammlung dienen, ist nicht abschließend geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hatte dazu erst kürzlich entschieden, dass auch eine solche Verhinderungsversammlung von der Versammlungsfreiheit geschützt wird, wenn sie ein über die Verneinung bzw. Verhinderung der Gegenversammlung hinausgehendes, eigenständiges Element der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung aufweist – etwa durch Sprechchöre und Plakate mit verschiedenen Aussagen *(BVerfG, Beschluss vom 01.10.2025 – 1 BvR 2428/20)*. Es kommt dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auch nicht darauf an, ob der Schwerpunkt der Versammlung auf diesem kommunikativen Zweck liegt. Mit anderen Worten fällt auch eine Blockadeaktion nicht automatisch aus dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit heraus, jedenfalls so weit sie noch einen darüber hinausgehenden kommunikativen Zweck verfolgt. Allenfalls wenn diese Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung von völlig untergeordneter Bedeutung ist, kann der Schutz der Versammlungsfreiheit enden – diese Frage hat das Bundesverfassungsgericht aber explizit offengelassen *(BVerfG, Beschluss vom 1.10.2025 – 1 BvR 2428/20)*. Wichtig ist allerdings auch: Nur weil eine Versammlung vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit umfasst ist, bedeutet das nicht, dass sie nicht eingeschränkt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht führte insoweit aus: «Es ist für den Prozess der freien Meinungsbildung in einem demokratischen Gemeinwesen von zentraler Bedeutung, dass das Recht, seine Meinung gemeinschaftlich mit anderen öffentlich kundzutun, nicht zum Mittel wird, um Menschen mit anderen Überzeugungen an der Wahrnehmung desselben Rechts zu hindern.»

Auf den genauen Umgang mit solchen Verhinderungsaktionen kommt es für die Bewertung dieses Gesetzes aber auch nicht an. Denn ganz gleich, wie mit diesen Versammlungen umzugehen ist, ist nicht jede Demonstration mit einer Blockadeaktion gleichzusetzen. Das Gesetz betrifft faktisch schlicht alle Versammlungen und Demonstrationen gleichermaßen. Dass alle Gegendemonstrationen (oder auch nur die Mehrheit) eine Blockade der Ausgangsdemonstration bezwecken, darf wohl bezweifelt werden. Wenn im konkreten Einzelfall keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Ausgangsversammlung blockiert werden soll, kann es in diesem Einzelfall auch keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dafür geben, die Versammlung einzuschränken.

Vielmehr gilt ganz grundsätzlich: Das Versammlungsrecht verfolgt das Ziel, eine Lage zu schaffen, in der möglichst viele ihre Versammlungsfreiheit möglichst frei ausüben können. Dazu passt ein Gesetz, das völlig einseitig und starr die Versammlungsfreiheit beschränkt, nicht. Die Rechte verschiedener Versammlungen müssen regelmäßig im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden. Die Versammlungsbehörden sind schon jetzt verpflichtet, die verschiedenen Rechtsgüter in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen. Das Erstanmeldeprinzip kann dabei eine Rolle spielen. Es scheidet also nicht schon grundsätzlich als Differenzierungskriterium zwischen Versammlungen aus. Es darf andererseits auch nicht überhöht werden und kann nicht in jedem Einzelfall eine verhältnismäßige Lösung ermöglichen. Eine gesetzliche Regelung, die ganz unabhängig von einer konkreten Situation die Versammlungsfreiheit einseitig massiv beschränkt – wenn nicht sogar gänzlich aufhebt –, wird einer Verhältnismäßigkeitsprüfung aller Voraussicht nach nicht standhalten können.

Hier liegt im Übrigen auch der Unterschied zu – tatsächlich schon existierenden – Bannmeilen beispielsweise um Länderparlamente. Denn diese Bannmeilen haben die Abwägung verschiedener Rechtsgüter zum Gegenstand (Schutz und Integrität der gesetzgebenden Organe gegen Versammlungsfreiheit). Im vorliegenden Fall geht es aber um die Abwägung von grundsätzlich gleichwertigen Versammlungen. Zudem ist auch die Zulässigkeit von Bannmeilen um Parlamente in der juristischen Wissenschaft umstritten.

Zuletzt ist noch einmal herauszustellen, dass das Bundesverfassungsgericht stets betont, Demokratie lebe vom Kampf der Meinungen und Ideen. Für diese Auseinandersetzung sind Versammlungen von zentraler Bedeutung – das Bundesverfassungsgericht erhebt sie zum «Lebenselement» der demokratischen Staatsordnung. Dieser Wettstreit verschiedener Meinungen muss deshalb stets gewährleistet werden. Es ist insoweit absehbar, dass durch eine entsprechende Gesetzesänderung zur Einführung einer starren Bannmeile dieser Wettbewerb eingeschränkt wird und damit auch die Grundvoraussetzungen demokratischer Gesellschaft infrage stehen. Schon vor diesem Hintergrund muss sich das Vorhaben erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegenübersehen.

Das Gesetz ist nach der hier vertretenen Argumentation unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig.

Handlungsmöglichkeiten

Das eingeführte Gesetz ist verfassungswidrig. Verfassungswidrige Gesetze sind nichtig,

sodass sich die Versammlungsbehörde hierauf nicht stützen kann, um die Beschränkung zu begründen. Es fehlt damit an einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage, was die Beschränkung rechtswidrig macht.

Für O ist die konkrete rechtliche Lage aber aus zwei Gründen komplizierter.

Verwaltungsakt

Die Beschränkung ist ein Verwaltungsakt. Dieser wird nicht automatisch unwirksam, nur weil er rechtswidrig ist. O kann nicht einfach dazu aufrufen, die Gegendemonstration am ursprünglich geplanten Ort abzuhalten. Denn die Beschränkung der Versammlungsbehörde bleibt erst einmal wirksam. Das heißt, sie gilt weiter, sofern und solange O nicht rechtlich gegen sie vorgeht.

Die Beschränkung ist ein die O belastender Verwaltungsakt, weshalb die Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht die richtige Vorgehensweise ist. Allerdings muss O gegebenenfalls vorher Widerspruch einlegen. Wenn ein Widerspruch vorgesehen ist, muss sie das Widerspruchsverfahren abwarten. Ob ein Widerspruch notwendig ist, lässt sich der Rechtsbehelfsbelehrung entnehmen, die die Versammlungsbehörde mit der Beschränkung verbinden sollte.

Das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts

Ein weiteres Problem für O wird sein, dass Verwaltungsgerichte nicht einfach verbindlich feststellen können, dass Gesetze verfassungswidrig sind. Es gilt das sogenannte «Verwerfungsmonopol» der Verfassungsgerichte.

O kann und sollte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vortragen, dass das Gesetz verfassungswidrig ist. Aber selbst wenn O das Verwaltungsgericht von der Verfassungswidrigkeit überzeugt, kann das Gericht nicht einfach entscheiden, das Gesetz nicht anzuwenden. Es muss das Gesetz dann vielmehr dem Verfassungsgericht vorlegen – im Wege der konkreten Normenkontrolle. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wird dann ausgesetzt, bis das Verfassungsgericht entschieden hat.

Einstweiliger Rechtsschutz

Für O ist außerdem wichtig zu prüfen, ob sie im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Beschränkung vorgehen sollte. Zunächst wird die Versammlungsbehörde für eine solche Beschränkung nämlich häufig die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung) anordnen. Das bedeutet – vereinfacht gesagt –, dass, wenn O Klage oder Widerspruch nutzt, die Beschränkung zunächst einfach weiter durchgesetzt werden kann. Bis zum Ende des Rechtsstreits bleibt die Beschränkung also in der Welt und O muss sich an die Ortsverlegung halten.

Insbesondere in solchen Fällen kann es deshalb wichtig sein, den einstweiligen Rechtsschutz zu nutzen. Mithilfe dieses Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht kann O erreichen, dass eine vorläufige Entscheidung getroffen wird, noch bevor die Versammlung beginnt. Ohne dieses Verfahren kann O meist nur im Nachhinein – typischerweise mit einer Fortsetzungsfeststellungsklage – feststellen lassen, ob die Beschränkung rechtswidrig war. Ihrer konkreten Versammlung ist damit aber meist nicht mehr geholfen.

Der einstweilige Rechtsschutz kann in bestimmten Fällen auch noch einen weiteren Vorteil haben: Verwaltungsgerichte können einstweiligen Rechtsschutz gewähren, ohne dass sie die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes vorher einem Verfassungsgericht vorlegen müssen *(BVerfG, Beschluss vom 24.06.1992 – 1 BvR 1028/91)*. Die Anforderungen sind allerdings streng und abhängig vom jeweiligen Einzelfall.

Auch wenn das fragliche Gesetz nach der hiesigen Argumentation verfassungswidrig ist, gestaltet sich die Durchsetzung der Rechte für Versammlungsteilnehmende und Veranstalter*innen schwierig, weil nur Verfassungsgerichte über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen abschließend entscheiden können.

Anlaufstellen

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V. verfolgt mit strategischer Prozessführung gezielt Fälle von grundsätzlicher Bedeutung für den Grund- und Menschenrechtsschutz. Dazu berät und begleitet sie Kläger*innen und vermittelt Rechtsanwält*innen für das jeweilige Verfahren.

Der Gegenrechtsschutz hilft Betroffenen von missbräuchlichem Behördenhandeln und juristischen Angriffen von rechts. Dazu berät er kostenlos über rechtliche Möglichkeiten, vermittelt bei Bedarf Rechtsanwält*innen aus seinem Partner*innennetzwerk und kann Rechtskosten übernehmen.

Quellen

Breitbach, Michael / Deiseroth, Dieter (Hrsg.): *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl., Baden-Baden 2020.

Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 4. Aufl., Tübingen 2023.

Coelln, Christian von / Heusch, Andreas / Jitschin, Oliver u. a.: *Handbuch Versammlungsrecht*, 2. Aufl., Stuttgart 2025.

Huber, Peter M. / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*, 8. Aufl., München 2024.

Kämmerer, Jörn Axel / Kotzur, Markus (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*, 8. Aufl., München 2025.

Park, Wonkyu: *Das Erstanmelderprivileg im Versammlungsrecht*, Frankfurt am Main 2016.

Seidel, Tim: *Verantwortlichkeit Nichtverantwortlicher*, Tübingen 2023.

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag: *Zur Beschränkung einer Gegendemonstration*; WD 3 - 3000 - 082/19.

Hier klicken

Relevante Gerichtsentscheidungen

BVerfG, Urteil vom 15.01.1958 – 1 BvR 400/51

BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 – 1 BvR 233, 341/81

BVerfG, Beschluss vom 24.06.1992 – 1 BvR 1028/91

OVG Koblenz, Beschluss vom 21.11.2003 – 12 B 11882/03

BVerfG, Beschluss vom 06.05.2005 – 1 BvR 961/05

BVerfG, Beschluss vom 06.06.2007 – 1 BvR 1423/07

BVerfG Beschluss vom 01.10.2025 – 1 BvR 2428/20

Nur Deutsch und Englisch – warum Sprachauflagen auf Demonstrationen problematisch sind

Der Wunsch, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit einzuschränken und anderen – vermeintlich wichtigeren – Zielen unterzuordnen, ist ein Kennzeichen autoritärer Kräfte. Dazu gehören auch Auflagen, nach denen auf Demonstrationen nur bestimmte Sprachen verwendet werden dürfen. Solche Maßnahmen wurden in jüngerer Zeit vor allem bei pro-palästinensischen Demonstrationen beobachtet. Diese Sprachauflagen können – insbesondere wenn ihre Anwendung ausgeweitet wird – schnell auch zum beliebten Mittel extrem rechter Kräfte werden, um marginalisierte Gruppen und deren Meinungen zu unterdrücken.

Rechtscheck

Die Einführung von Sprachauflagen bei Demonstrationen, etwa durch die Beschränkung auf Deutsch und Englisch, muss sich insbesondere an der Versammlungs- und Meinungsfreiheit messen lassen. Erlässt eine Behörde solche Vorgaben zur besseren Verfolgung und Verhinderung von Straftaten, ist rechtlich zu prüfen, ob nicht mildere Mittel wie der Einsatz von Dolmetscher*innen ausreichen. Da die Wahl der Sprache sowohl für die Meinungsfreiheit als auch für den kommunikativen Zweck der Versammlungsfreiheit eine erhebliche Rolle spielt, begegnen pauschale Auflagen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Für den Fall, dass auch künstlerische Betätigungen – wie etwa Gesang – durch solche Auflagen betroffen sind, liegt zudem ein kaum zu rechtfertigender Eingriff in die Kunstfreiheit vor.

Fall 1: Sprachauflagen auf Versammlungen

Bei der Anmeldung einer Demonstration ordnet die Versammlungsbehörde der Stadt X im Bundesland Sachsen-Anhalt an, dass Redebeiträge und das Rufen von Parolen nur auf Deutsch und Englisch erlaubt sind. Begründet wird dies damit, dass es bei früheren Versammlungen wiederholt strafbare Äußerungen in einer anderen Sprache gegeben habe. Die Auflage solle solche Äußerungen besser erkennbar und damit auch besser verfolgbar machen. Zudem soll dadurch die Hemmschwelle für die Teilnehmenden erhöht werden, überhaupt solche Aussagen zu tätigen.

Rechtliche Einordnung

Grundrecht: Versammlungsfreiheit

Für diesen Fall ist das Grundrecht der Versammlungsfreiheit besonders wichtig. Die Versammlungsfreiheit ist durch Art. 8 Abs. 1 GG (Grundgesetz) geschützt. Auf dieses Grundrecht können sich Deutsche und EU-Bürger*innen berufen (jedenfalls vereinfacht gesagt). In Sachsen-Anhalt können sich Nicht-EU-Bürger*innen zudem auf Art. 12 Abs. 1 LSAVerf (Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt) berufen, denn dort heißt es:

> *«Alle Menschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.»*

Allerdings ist der Schutz für Versammlungen in geschlossenen Räumen für nicht deutsche Personen geringer (Art. 12 Abs. 2 LSAVerf).

Ermächtigungsgrundlage

Eine Sprachauflage stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar. Auf weitere Grundrechte, die betroffen sind, wird im weiteren Verlauf noch näher eingegangen. Der Eingriff in die Rechte der Versammlungsteilnehmenden braucht eine gesetzliche Grundlage (einen sogenannten «Vorbehalt des Gesetzes»).

Das Versammlungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VersammlG LSA) besagt in § 13 Abs. 1 VersammlG LSA, dass Versammlungen von Beschränkungen abhängig gemacht werden können, «wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist». Die öffentliche Sicherheit kann auch dann gefährdet sein, wenn Straftaten drohen.

Formelle Rechtmäßigkeit

Eine Sprachauflage muss zunächst formell rechtmäßig sein. Das heißt unter anderem: Sie muss von der zuständigen Behörde erlassen und begründet werden. Dies sollte im Einzelfall überprüft werden, ebenso wie die Notwendigkeit einer Anhörung nach § 28 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz).

Materielle Rechtmäßigkeit

Entscheidend ist die materielle Rechtmäßigkeit einer Auflage. Die Auflage muss auch inhaltlich den Anforderungen der Gesetze und der (Landes-)Verfassungen entsprechen.

Zunächst ist deshalb zu fragen, ob die Voraussetzungen der oben genannten Ermächtigungsgrundlage vorliegen – ob also hier die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 VersammlG LSA vorliegen. Wie bereits gesagt, könnte eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegen, weil möglicherweise strafbare Äußerungen getätigt werden.

Das kann die Behörde nicht einfach behaupten. Sie muss tatsächliche Anhaltspunkte haben, die sie zu dieser Annahme berechtigen. In diesen Fällen könnte die Behörde behaupten, dass bei vergleichbaren Demonstrationen in der Vergangenheit strafbare Äußerungen in nicht deutscher Sprache gefallen sind. Das ist jedoch im Einzelfall zu

prüfen und darf nicht unkritisch übernommen werden. Es lohnt sich in diesem Zusammenhang bereits ein genauerer Blick auf die Behauptungen der Behörden.

Zudem sind Parolen und Slogans auf pro-palästinensischen Demonstrationen in der Rechtsprechung höchst umstritten. Es ist daher sorgfältig zu prüfen, ob die befürchteten Äußerungen tatsächlich die Strafbarkeitsschwelle überschreiten.

Schließlich muss eine personelle und inhaltliche Kontinuität (also etwa ein weitgehend gleicher Personenkreis sowie vergleichbare Themen, Ziele oder Aktionsformen) zwischen den früheren Versammlungen und der aktuellen Versammlung bestehen, damit die Behörde von der Vergangenheit auf die Gegenwart schließen darf.

Auch bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr muss die Behörde sich weiter an bestimmte – insbesondere verfassungsmäßige – Vorgaben halten. Insbesondere darf die Einschränkung nicht unverhältnismäßig sein. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip leitet sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ab. Bei der Abwägung verschiedener Rechtsgüter darf – vereinfacht ausgedrückt – nicht ohne jegliche Rücksicht auf Verluste in die eine oder andere Richtung entschieden werden.

Verhältnismäßigkeit

Die Auflage muss unter anderem erforderlich im juristischen Sinne sein. Unter allen zur Förderung des Zweckes gleich effektiven Mitteln muss die Behörde die wählen, die für die Versammlungsteilnehmenden am wenigsten einschränkend ist.

Hieran bestehen im Hinblick auf die Strafverfolgung erhebliche Zweifel, da der Einsatz von Dolmetscher*innen oder sprachkundigen Beamt*innen ein eindeutig milderes Mittel darstellt. Ein erhöhter Verwaltungsaufwand rechtfertigt ein Abweichen von diesem Grundsatz im Regelfall nicht. Ob eine Sprachauflage effektiver ist, weil alle anwesenden Beamt*innen potenzielle Straftaten sofort verstehen können, ist eine Frage der Einzelfallargumentation. Zudem verhält sich die Behörde widersprüchlich, wenn sie einerseits frühere fremdsprachige Straftaten als Gefahrenprognose heranzieht, andererseits aber behauptet, sie könne solche Taten ohne Sprachauflage nicht effektiv verfolgen. Ohne nachweisbare Vorfälle in der Vergangenheit fehlt es an einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Auch die erhoffte abschreckende Wirkung einer Sprachauflage ist fragwürdig. Eine effektive Strafverfolgung fremdsprachiger Äußerungen ist den Teilnehmenden bereits bekannt, und auch die bloße Ankündigung eines verstärkten Dolmetschereinsatzes entfaltet Abschreckungswirkung. Dennoch bejahen manche Gerichte die Erforderlichkeit mit Verweis auf eine erhöhte Hemmschwelle bei einer Verpflichtung zur Nutzung des Deutschen oder Englischen.

Auch im Hinblick auf eine mögliche abschreckende Wirkung einer Sprachauflage wird man die Erforderlichkeit kritisch hinterfragen müssen. Denn schon die Annahme einer abschreckenden Wirkung steht auf unsicheren Beinen. Es ist ja nicht so, als hätte es Strafverfolgung aufgrund von (nicht auf Deutsch getätigten) Äußerungen auf Demonstrationen nicht bereits gegeben – was sicher auch den Teilnehmenden der Demonstration bekannt sein wird. Wenn die Polizei den großflächigen Einsatz sprachkundiger Beamt*innen und Übersetzer*innen ankündigt, wird wohl auch davon eine

abschreckende Wirkung ausgehen. Gleichwohl kann es sein, dass der Verpflichtung, deutsch oder englisch zu sprechen, eine größere abschreckende Wirkung zukommt und die sogenannte Erforderlichkeit der Maßnahme von Gerichten deshalb bejaht wird.

Die entscheidende Frage ist daher, ob die Sprachauflage verhältnismäßig im engeren Sinne ist, also die widerstreitenden Rechtspositionen in einen angemessenen Ausgleich bringt. Nach der hier vertretenen Auffassung sind Sprachauflagen bereits aufgrund der einzelnen Grundrechtseingriffe unverhältnismäßig, ohne dass es auf eine Gesamtabwägung der Umstände ankommt.

Versammlungs- und Meinungsfreiheit

Auf Seiten der Teilnehmenden bedeutet eine Sprachauflage einen bedeutenden Einschnitt in ihre Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Versammlungs- und Meinungsfreiheit nebeneinander – also gleichzeitig durch dieselbe Maßnahme – betroffen sein.

Eine Versammlung im Sinne der Versammlungsfreiheit muss vorerst von einer bloßen Ansammlung abgegrenzt werden. Eine Versammlung unterscheidet sich von einer bloßen Ansammlung durch ihren gemeinsamen, kommunikativen Zweck. Nur bei Vorliegen eines solchen Zwecks greift der Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG.

Diesem kommunikativen Zweck – etwa dem Ausdruck der Solidarität mit einem bestimmten Land oder einer Bevölkerungsgruppe – kommt eine zentrale Rolle für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu. Wenn Versammlungen aufgrund von Auflagen ihren kommunikativen Zweck nicht mehr richtig verfolgen können, wiegt dies fast so schwer wie ein Versammlungsverbot selbst.

Ist der Ausdruck von Solidarität mit Menschen in anderen Ländern Anlass der Versammlung, kann das Verbot, solche Solidaritätsbekundungen in der Sprache, die Teilnehmende der Veranstaltung sprechen, vorzutragen, einen erheblichen Einschnitt in den Zweck der Versammlung bedeuten. Denkbar ist auch, dass die Kritik der Versammlung dahin geht, dass etwa palästinensische Stimmen von der handelnden deutschen Regierung ignoriert werden – ganz unabhängig davon, ob dies zutrifft oder nicht. Schließlich kann das Nutzen einer gemeinsamen Sprache auch schlicht Mittel der Selbstvergewisserung und Bestärkung untereinander sein – insbesondere, wenn Personen sich einer vermeintlich andersgesinnten Mehrheit gegenübersehen. Wichtig ist zu betonen: Die politische oder inhaltliche Bewertung des Versammlungszwecks durch Behörden oder Gerichte darf dabei keine Rolle spielen.

Ohne die Möglichkeit zur fremdsprachigen Kommunikation wird eine Versammlung für viele Teilnehmende zudem wertlos. Personen ohne Deutsch- oder Englischkenntnisse wird die Versammlungs- und Meinungsfreiheit faktisch verwehrt.

Das gerichtliche Argument, die Nutzung von Übersetzungs-Apps auf Smartphones ermögliche eine ausreichende Teilhabe, greift – unabhängig von seiner praktischen und tatsächlichen Umsetzung – zu kurz. Die Meinungsfreiheit schützt nicht nur den Inhalt einer Äußerung, sondern auch deren Form. Dazu gehören Tonfall, Lautstärke und eben die

Sprache. Inhalt und Form lassen sich nicht voneinander trennen.

Die Einschätzung des Gerichts ergibt nur Sinn, sofern sie unterstellt, dass sich Form und Inhalt einer Äußerung frei voneinander trennen lassen und die Form eine nur untergeordnete Rolle für die Meinungsbekundung spielt.

Das ist unzutreffend. Ein mithilfe eines Mobiltelefons übersetzter Satz in einer Sprache, die einer der kommunizierenden Personen fremd ist und derer sie möglicherweise nicht mächtig ist, hat weder annähernd dasselbe Gewicht noch dieselbe Bedeutung wie ein inhaltlich identischer Satz in der Muttersprache. Eine solche Argumentation verkennt die zentrale Bedeutung von Sprache.

Zudem leben Demonstrationen nicht vom ruhigen Informationsaustausch, sondern etwa auch von gemeinsam gerufenen Slogans und Parolen. Solche Slogans und Parolen sind – insbesondere wenn sie nicht rein innerdeutsche Diskurse betreffen – nicht immer auf Deutsch formuliert. Solche Sprechchöre lassen sich nicht ohne Bedeutungsverlust in eine andere Sprache übersetzen. Sie leben außerdem meist von Rhythmus, Reim und Silbenzahl, die bei einer Übersetzung verloren gehen.

Meinungsäußerungen sind mehr als die Summe der geteilten Informationen. Gleiches gilt für die kommunikativen Ziele von Versammlungen. Die Sprachauflage ist daher schon im Hinblick hierauf unverhältnismäßig.

Kunstfreiheit

Eine Sprachauflage kann neben der Versammlungsfreiheit auch die Kunstfreiheit der Teilnehmenden aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG berühren, soweit künstlerische Aktivitäten – etwa das Singen in einer anderen Sprache – von der Auflage erfasst und nicht ausdrücklich von ihr ausgenommen sind. Insbesondere wenn während der Demonstration also Musik, Tanz und Gesang eine Rolle spielen, darf die Bedeutung der Kunstfreiheit nicht unterschätzt werden. Die Kunstfreiheit schützt zwar meist nicht die gesamte Versammlung, wohl aber deren künstlerische Teile und Aktivitäten.

Im Gegensatz zur reinen Meinungsäußerung lässt sich hierbei noch schwerer behaupten, dass sich künstlerische Darbietungen von der gewählten Form trennen lassen; ein Lied kann nicht kurzerhand ins Deutsche oder Englische übersetzt werden. Denn die Form der Darbietung ist in höchstem Maße relevant – ein Kunstwerk bleibt nicht das gleiche, wenn es anders vorgetragen wird.

Die strafrechtliche Bewertung von Äußerungen in künstlerischen Formen ist besonders heikel und deutlich komplexer als bei einfachen Slogans oder Parolen. Ob ein Verweis auf vergangene strafbare Aussagen genügen kann, um einen Einschnitt in die Kunstfreiheit zu begründen, kann bezweifelt werden.

Der Eingriff in die Kunstfreiheit kann nur durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt sein. Damit sind andere verfassungsrechtlich geschützte Rechte und Güter gemeint, die im Einzelfall mit der Kunstfreiheit kollidieren können, etwa die Menschenwürde oder das Persönlichkeitsrecht anderer Personen. Dies ist hinsichtlich der jeweils einschlägigen Strafbarkeitsnormen jedoch grundsätzlich denkbar.

Eine Sprachauflage ist insbesondere im Hinblick auf die Kunstfreiheit unverhältnismäßig. Faktisch wird durch Sprachauflagen nicht deutsch- bzw. nicht englischsprachige Kunst für bestimmte Zeit aus den jeweiligen Teilen der Öffentlichkeit verbannt. Behörden werden sich insoweit mit dem Einsatz sprachkundiger Beamt*innen und Dolmetschenden begnügen müssen. Ob durch künstlerische Aktivitäten strafbares Verhalten droht, ist insofern sowieso fraglich.

Aktuell laufende Verfahren

Die Rechtslage ist nicht abschließend geklärt. Das Verwaltungsgericht Berlin hat im Rahmen eines Eilverfahrens *(VG Berlin, Beschluss vom 08.02.2025 – 1 L 47.25)* entschieden, dass die Sprachauflage für die Versammlung bestehen bleiben kann. Dieser Entscheidung entstammt auch die Idee, die Übersetzung per Google Translate könne nicht sprachkundigen Teilnehmenden ihre Äußerungen ermöglichen.

Es kam im weiteren Verlauf zu Verstößen gegen die Sprachauflage, woraufhin die Versammlung aufgelöst wurde. Nach derzeitigem Kenntnisstand wurde die Versammlung nicht aufgrund vermeintlich strafrechtlich relevanter Aussagen aufgelöst, sondern weil entgegen der Auflage nicht nur deutsch oder englisch, sondern insbesondere auch arabisch gesprochen und gesungen wurde.

Aktuell klagen die Veranstaltenden mit Unterstützung der Gesellschaft für Freiheitsrechte gegen die Sprachauflage. Die Gesellschaft für Freiheitsrechte hält Sprachauflagen für rechtswidrig und sieht darin auch einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, weil Menschen wegen ihrer Sprache und Herkunft benachteiligt werden können. Auf antidiskriminierungsrechtliche Aspekte wurde unter Berücksichtigung ihrer Komplexität und gerichtlich noch zu klärender Auswirkungen nicht eingegangen.

Handlungsmöglichkeiten

Veranstalter*innen können sich gegen die versammlungsrechtliche Auflage rechtlich zur Wehr setzen. Die Beschränkung stellt einen belastenden Verwaltungsakt dar, gegen den die Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht die richtige Klageart ist.

Vor Erhebung einer Klage muss unter Umständen ein sogenanntes Widerspruchsverfahren durchlaufen werden (etwas anderes gilt nur für den einstweiligen Rechtsschutz). Anhaltspunkte für die Notwendigkeit eines solchen Verfahrens finden sich in der Rechtsbehelfsbelehrung, die die Versammlungsbehörde mit der Sprachauflage verbinden sollte.

Besonders wichtig ist im Versammlungsrecht außerdem der einstweilige Rechtsschutz. Grundsätzlich haben Widerspruch und Anfechtungsklage eine aufschiebende Wirkung. Nach dieser kann die Behörde den Verwaltungsakt so lange nicht umsetzen, bis die Sache gerichtlich geklärt ist. Die Versammlungsbehörde wird aber häufig für eine solche Sprachauflage die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung) anordnen. Damit verlieren Widerspruch und Anfechtungsklage ihre aufschiebende Wirkung. Hier kann dann ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO abhelfen.

Bleibt der einstweilige Rechtsschutz erfolglos, findet die Demonstration unter der Auflage statt und kommt es danach zur Auflösung der Versammlung, kann im Nachgang eine Fortsetzungsfeststellungsklage erhoben werden, um die Rechtswidrigkeit der behördlichen Maßnahmen feststellen zu lassen.

Wichtig ist außerdem zu prüfen, ob Fristen für die einzelnen Rechtsbehelfe abzulaufen drohen. Die Frist für Widerspruch bzw. Anfechtungsklage beträgt in der Regel einen Monat (§§ 70, 74 VwGO). Werden solche Fristen verpasst, kann es sein, dass gegen die Maßnahmen keinerlei Rechtsschutz mehr besteht.

Fall 2: Gesetzliches Fremdsprachenverbot

Das Landesversammlungsgesetz wird dahingehend geändert, dass Versammlungen unter freiem Himmel grundsätzlich auf deutscher Sprache durchzuführen sind.

Rechtliche Einordnung

Ein solches generelles Fremdsprachenverbot wäre ebenfalls unverhältnismäßig. In diesem wird auf den Nachweis einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Einzelfall komplett verzichtet. Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit ohne eine solche Gefahr ist nicht möglich.

Handlungsmöglichkeiten

Welche rechtlichen Handlungsmöglichkeiten gegen ein solches Gesetz bestehen, hängt stark von der genauen Ausgestaltung des Gesetzes ab. Insbesondere ob die Versammlungsbehörden zur Erteilung einer Sprachauflage ermächtigt werden oder das Fremdsprachenverbot auch ohne behördliche Anordnung unmittelbar gilt, wird für Rechtsschutzmöglichkeiten relevant sein.

Anlaufstellen

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e. V. verfolgt mit strategischer Prozessführung gezielt Fälle von grundsätzlicher Bedeutung für den Grund- und Menschenrechtsschutz. Dazu berät und begleitet sie Kläger*innen und vermittelt Rechtsanwält*innen für das jeweilige Verfahren.

Der Gegenrechtsschutz hilft Betroffenen von missbräuchlichem Behördenhandeln und juristischen Angriffen von rechts. Dazu berät er kostenlos über rechtliche Möglichkeiten, vermittelt bei Bedarf Rechtsanwält*innen aus seinem Partner*innennetzwerk und kann Rechtskosten übernehmen.

Quellen

Breitbach, Michael / Deiseroth, Dieter (Hrsg.): *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl., Baden-Baden 2020.

Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 4. Aufl., Tübingen 2023.

Coelln, Christian von / Heusch, Andreas / Jitschin, Oliver u. a.: *Handbuch Versammlungsrecht*, 2. Aufl., Stuttgart 2025.

Huber, Peter M. / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*, 8. Aufl., München

2024.

Kämmerer, Jörn Axel / Kotzur, Markus (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*, 8. Aufl., München 2025.

Meintel, Florian: *Wenn die Polizei schon gegen arabische Gesänge vorgeht*, in: *FAZ*, 2025; abgerufen am 12.08.2026.

Hier klicken

Nalik, Tabea: *Das vergessene Grundrecht*, in: *LTO*, 2025; abgerufen am 12.08.2026.

Hier klicken

Selinger, Joschka: *Versammlungsfreiheit schützen: Sprachauflagen sind verfassungswidrig*, o. J., o. S.; abgerufen am 12.08.2026.

Hier klicken

Relevante Gerichtsentscheidungen

BVerfG, Beschluss vom 17.07.1984 – 1 BvR 816/82

VG Berlin, Beschluss vom 08.02.2025 – 1 L 47.25

Hausrecht gegen rechts – wann unerwünschte Personen ausgeschlossen werden dürfen

Es ist seit Langem Strategie extrem rechter Kräfte, durch gezielte Störung und Einschüchterung andere politische und kulturelle Kräfte zu bekämpfen und die Zivilgesellschaft zurückzudrängen. Nicht selten wünscht man sich deshalb – zum eigenen Schutz, zum Schutz anderer oder auch zum Schutz der eigenen Institution –, Menschen den Zutritt zu Räumlichkeiten verwehren oder sie zum Gehen verpflichten zu können. Das sogenannte Hausrecht bietet prinzipiell die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, wer sich in den eigenen Räumlichkeiten aufhalten darf. Wann genau private Personen, Unternehmen und Vereine das Hausrecht nutzen können, um Personen auszuschließen, ist eine rechtlich komplexe Frage.

Rechtscheck

Ganz grundsätzlich gewährt das «Hausrecht» Privatpersonen, Unternehmen und Vereinen die Möglichkeit, unerwünschte Personen auszuschließen – und zwar unabhängig davon, ob sie hierfür einen guten Grund haben oder nicht. So die Theorie – in der Praxis gibt es eine Vielzahl von Ausnahmen von dieser Regel. Beispielsweise wenn eine Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes stattfindet, wenn bereits ein Vertrag geschlossen wurde oder an Diskriminierungsmerkmale angeknüpft wird. In solchen Ausnahmefällen braucht es einen sachlichen Grund für ein Hausverbot. Auch die Anforderungen an einen

solchen sachlichen Grund unterscheiden sich je nach Ausnahme.

Rechtliche Einordnung

Private in geschlossenen Räumen

Zunächst ist festzuhalten: Das Folgende gilt nur für private Personen, Organisationen, Unternehmen und Vereine. Für öffentliche Räume gelten andere Maßstäbe. Öffentliche Räume in diesem Sinne sind Räume, Institutionen und Grundstücke, die in der Hand von Hoheitsträgern (beispielsweise Bund, Land oder Kommune) sind. Auch wenn private Organisationen maßgeblich durch die öffentliche Hand beeinflusst werden oder werden können (etwa, weil sie mehrheitlich dem Land, dem Bund oder der Kommune gehören), gelten andere Regeln. Um das Hausrecht in diesen öffentlichen Räumen soll es hier nicht gehen.

Zunächst geht es um das Hausrecht und Hausverbot im Bereich privater Eigentümer*innen und Organisationen. Kompliziert wird es, wenn private Personen öffentliche Räumlichkeiten für ihre Veranstaltungen anmieten (mehr dazu unten in «Gemietete öffentliche Räume»). Ausgenommen von den Ausführungen sind Veranstaltungen, die unter freiem Himmel stattfinden. Denn auch hierfür gelten zumeist andere Regeln.

Grundsatz: Entscheidungsfreiheit

Grundlage, unerwünschte Personen auszuschließen und wegzuschicken, ist meist das Hausrecht. Wie sich das Hausrecht im Detail herleitet, ist nicht abschließend rechtlich geklärt und abhängig vom Einzelfall. Das Hausrecht beschreibt – vereinfacht gesagt – das Recht, über ein Grundstück oder Räumlichkeiten frei zu verfügen. Dieses umfasst insbesondere das Recht, anderen den Zutritt zu verwehren, also ein «Hausverbot» auszusprechen.

Grundsatz ist, dass jede Person in ihrem eigenen Bereich eine große Freiheit hat. Das bedeutet: Für ein Hausverbot wird zunächst kein Grund benötigt. Wer kommen darf oder gehen muss, liegt in der Macht derjenigen Person, die das Hausrecht innehat.

Diese Regel gilt grundsätzlich für alle privaten Institutionen, Vereine, Unternehmen usw. Wenn keine Sonderregeln greifen, können Inhaber*innen des Hausrechts verfahren, wie sie möchten. Die Ausführungen zum Hausverbot wären schnell auserzählt, wenn es hierzu keine Ausnahmen gäbe. Diese Ausnahmen sind zahlreich und kompliziert.

Das Folgende zeichnet den Weg nach, der gegangen werden muss, um zu prüfen, ob für die eigenen Räumlichkeiten oder die eigene Veranstaltung ein Hausverbot einfach ausgesprochen werden kann oder ob bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

Einschränkung: Öffentliche Versammlung

Die grundlegendste Einschränkung des Hausrechts liegt dann vor, wenn das Versammlungsgesetz anzuwenden ist. Deshalb ist insbesondere bei der Durchführung von Veranstaltungen grundsätzlich zu unterscheiden, ob eine öffentliche Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (LVersG) vorliegt oder nicht. Wenn das Versammlungsgesetz Anwendung findet, wird das private Hausrecht

durch die versammlungsrechtlichen Regelungen modifiziert. (Hinweis: Für Versammlungen unter freiem Himmel gelten andere Regelungen, um die es hier nicht gehen soll. Wird im Folgenden auf Versammlungen unter freiem Himmel Bezug genommen, dann nur, um bestimmte Aspekte zu belegen oder zu erklären. Bezugspunkt bleibt aber stets die Versammlung in geschlossenen Räumen.)

Liegt eine solche öffentliche Veranstaltung in geschlossenen Räumen vor, übt die leitende Person das Hausrecht aus (§ 6 Abs. 4 LVersG). In diesem Fall ist die Zuordnung des Hausrechts gesetzlich geregelt. Allerdings wird das Hausrecht durch das LVersG gleichzeitig beschränkt. In § 10 Abs. 1 LVersG heißt es:

> *«Der Leiter kann Teilnehmer, welche die Ordnung gröblich stören, von der Versammlung ausschließen.»*

Daraus folgt, dass, wer nicht «gröblich stört», nicht einfach ausgeschlossen werden kann. Vielmehr hat jede*r das Recht – im Rahmen der räumlichen Kapazitäten – an einer solchen Versammlung teilzunehmen. Das Gesetz gibt wiederum die Möglichkeit, im Vorfeld bestimmte Personengruppen auszuschließen, wie sich aus § 5 LVersG ergibt.

Zunächst ist zu fragen, ob die eigene Veranstaltung eine öffentliche Versammlung ist und ob demnach das Versammlungsgesetz Anwendung findet. Findet das Versammlungsgesetz keine Anwendung, sind allein die anderen Ausnahmen (ab «Einschränkung: Außerhalb des Versammlungsrechts») zu beachten.

Kriterien für öffentliche Versammlungen

Ob eine Veranstaltung in einem geschlossenen Raum eine «öffentliche Versammlung» im Sinne des Versammlungsgesetzes ist, entscheidet sich anhand zweier Kriterien.

Zum einen geht es um die inhaltliche Ebene der Veranstaltung. Das Versammlungsgesetz findet nur Anwendung, wenn der Zweck der Veranstaltung ist, an der öffentlichen Meinungsbildung teilzunehmen. Hingegen fallen Veranstaltungen, die etwa überwiegend kommerzielle oder unterhaltende Absichten verfolgen, nicht in den Regelungsbereich des Versammlungsgesetzes. Konzerte, Tanzabende oder Verkaufsmessen sind daher in der Regel keine öffentlichen Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes, sofern sie nicht auch und vorwiegend einen kommunikativ-öffentlichen Zweck verfolgen. Eine Podiumsdiskussion zu aktuellen politischen Themen (auch zum Bau einer neuen Umgehungsstraße) verfolgt einen solchen Zweck meist problemlos. Wenn eine Veranstaltung nicht allein der Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung dient, muss danach entschieden werden, was den Schwerpunkt der Veranstaltung ausmacht. Ist nicht abschließend aufzuklären, welcher Teil bei einer Veranstaltung überwiegt, gilt diese im Zweifel als öffentliche Versammlung im Sinne des Versammlungsrechts. Damit können beispielsweise auch Konzerte mit explizit politischer Ausrichtung als öffentliche Versammlung einzuordnen sein.

Zum anderen geht es um die Frage, wer die Veranstaltung besuchen darf. Eine öffentliche Versammlung liegt nur dann vor, wenn der Kreis der Teilnehmenden nicht von vornherein persönlich feststeht – wenn es allen offensteht, die Veranstaltung zu besuchen. Die

Mitgliederversammlung eines Vereins ist daher meistens nicht öffentlich. Hingegen kann eine Podiumsdiskussion auch dann öffentlich sein, wenn etwa Eintrittsgeld verlangt wird oder ein Kartenverkauf stattfindet. Öffentlichkeit liegt nicht vor, wenn nur ein von vornherein begrenzter und überschaubarer Personenkreis die Möglichkeit hat, die Veranstaltung zu besuchen. Wenn nach dem Prinzip nur feste Mitglieder Einlass bekommen, aber tatsächlich überhaupt keine Kontrolle stattfindet und schlicht jede*r eintreten kann, kann eine öffentliche Versammlung trotzdem vorliegen.

Ausschluss im Vorfeld

Liegt eine öffentliche Versammlung vor, hat prinzipiell jede*r das Recht teilzunehmen. Dies bedeutet auch, dass grundsätzlich jede*r darauf bestehen kann, zur Veranstaltung eingelassen zu werden (vorbehaltlich unter anderem der Kapazitätsgrenzen oder des Ticketkaufs). Nach § 5 LVersG können aber «[b]estimmte Personen oder Personenkreise [...] in der Einladung von der Teilnahme an einer Versammlung ausgeschlossen werden». Dies gibt Veranstalter*innen die Möglichkeit, im Vorfeld der Veranstaltung bereits bestimmte Personengruppen auszuschließen (ausgenommen Pressevertreter*innen). Diese Regelung wird praktisch nur selten angewandt, bietet aber eine Möglichkeit, über den Kreis der Teilnehmenden zu bestimmen. Später (insbesondere während der Versammlung) gibt es eine vergleichbare Möglichkeit nicht mehr. Dann kann nur noch ausgeschlossen werden, wer die Ordnung gröblich stört.

Wichtig ist, dass der Ausschluss bereits im Vorfeld bei (allen) öffentlichen Einladungen und Bewerbungen für die Veranstaltung erklärt werden muss. Es genügt meist nicht, auf einem Social-Media-Kanal in einem zusätzlichen Post den Ausschluss zu erklären. Rechtssichere Grenzen gibt es hier nicht – der Ausschluss sollte daher bei jeder Werbeaktion wiedergegeben werden, um anschließende rechtliche Diskussionen zu vermeiden. Wird erst im Laufe der Bewerbung das Interesse extrem rechter Kräfte an der Veranstaltung bekannt, ist eine Modifikation der Einladung zumindest denkbar. Wird die Werbung dann nachträglich um einen Ausschluss ergänzt, müssen erneut die gleichen Werbemaßnahmen genutzt werden wie zuvor. Ein Ausschluss erst bei Einlass zur Veranstaltung oder anderweitig in zeitlich unmittelbarer Nähe zum Veranstaltungstermin ist in der Regel nicht mehr ausreichend.

Der Ausschluss selbst kann dafür kurz gefasst werden – es genügen oft ein oder zwei Sätze. Die Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus Berlin empfiehlt in ihren Broschüren beispielsweise folgenden Satz:

> *«Die Veranstaltenden behalten sich vor, von ihrem Hausrecht Gebrauch zu machen und Personen, die rechtsextremen Parteien oder Organisationen angehören, der rechtsextremen Szene zuzuordnen sind oder bereits in der Vergangenheit durch rassistische, nationalistische, antisemitische oder sonstige menschenverachtende Äußerungen in Erscheinung getreten sind, den Zutritt zur Veranstaltung zu verwehren oder von dieser auszuschließen».*

Wichtig ist bei abweichenden Formulierungen, dass der ausgeschlossene Personenkreis klar umgrenzt wird. Es muss also für die Empfänger*innen der Einladung klar sein, wer

unerwünscht ist. Deshalb kann es auch problematisch sein, nur an die «Gesinnung» einer Person anzuknüpfen. Schon um spätere Diskussionen zu vermeiden, sollten Kriterien gefunden werden, die sich auf Handlungen, Mitgliedschaften oder andere objektive Anhaltspunkte beziehen.

Wurde ein solcher Ausschluss vorgenommen, kann den fraglichen Personen der Zutritt verwehrt werden. Diese Personen sind verpflichtet, den Veranstaltungsraum zu verlassen. Grundsätzlich können sich Veranstaltende zur Durchsetzung dieses Ausschlusses der Hilfe der Polizei bedienen.

Ausschluss währenddessen

Während der Versammlung sind die Möglichkeiten, Personen auszuschließen, ansonsten sehr begrenzt. Wie oben bereits wiedergegeben, regelt § 10 LVersG, dass die leitende Person «Teilnehmer, welche die Ordnung gröblich stören, von der Versammlung ausschließen» kann.

Voraussetzung: Gröbliche Störung

Wann eine gröbliche Störung vorliegt, kann nicht abstrakt oder anhand vorher festgelegter Kriterien entschieden werden, sondern richtet sich nach dem Einzelfall. Ein vereinzeltes Dazwischenrufen wird in der Regel nicht ausreichen, um eine gröbliche Störung zu begründen. Wird hingegen so oft und laut dazwischengerufen, dass der eigentliche Sinn der Veranstaltung gefährdet wird – den Redebeitrag zu hören oder der Diskussionsrunde zu folgen –, liegt eine gröbliche Störung wahrscheinlicher vor. Außerdem ist stets der Kontext der Veranstaltung zu beachten: Eine Trauerveranstaltung wird durch lautes Dazwischenrufen stärker gestört als ein politisches Rockkonzert.

Eine Meinungsäußerung, die nicht dem Sinn der Veranstaltung entspricht, wird in aller Regel nicht genügen, um eine gröbliche Störung zu begründen. Solche Äußerungen sind häufig hinzunehmen. Hingegen werden strafbare Äußerungen (etwa Bedrohung, Beleidigung, Volksverhetzung) eine gröbliche Störung in den meisten Fällen begründen. Wenn Äußerungen oder Verhaltensweisen objektiv geeignet sind, Teilnehmende einzuschüchtern, kann auch dies eine gröbliche Störung begründen – selbst wenn die Schwelle zur Strafbarkeit nicht erreicht ist.

Es bleibt eine Frage des Einzelfalls, wann eine gröbliche Störung der Ordnung anzunehmen ist. Personen, die die Versammlung oder Versammlungsleitung stören, können sich in besonders schweren Fällen nach §§ 20, 21 LVersG strafbar machen oder nach § 28 Abs. 1 Nr. 6 LVersG eine Ordnungswidrigkeit begehen.

Ausschluss und Rechtsfolgen

Entschließt sich die Versammlungsleitung, aufgrund einer gröblichen Störung eine Person auszuschließen, muss dies der Person gegenüber ausgesprochen werden. Nur dann kann ein Ausschluss wirksam werden. Der Ausschluss kann mündlich erklärt werden. Es bestehen keine besonderen Anforderungen an die Form der Ausschlusserklärung.

Die ausgeschlossene Person hat die Versammlung sofort zu verlassen (§ 10 Abs. 2 LVersG). Kommt sie dem bewusst nicht nach, begeht sie eine Ordnungswidrigkeit nach §

28 Abs. 1 Nr. 7 LVersG und macht sich unter Umständen wegen Hausfriedensbruchs nach § 123 StGB (Strafgesetzbuch) strafbar. Entfernt sich die Person nicht, sollte durch ein Gespräch zunächst versucht werden, ein freiwilliges Verlassen der Räumlichkeiten zu erreichen. Andernfalls kann es angezeigt sein, die Polizei zu Hilfe zu rufen, um die ausgeschlossene Person zu entfernen. Wegen des Hausfriedensbruchs steht der Versammlungsleitung möglicherweise ein Notwehrrecht zu. Schon wegen eines erheblichen Eskalationspotenzials und der bestehenden Rechtsunsicherheit sollte hiervon aber möglichst kein Gebrauch gemacht werden.

War Eintrittsgeld zu zahlen, hat die Person meist kein Recht, das Geld zurückzufordern. Denn der Ausschluss beruht auf der selbst verursachten Störung und liegt im eigenen Verantwortungsbereich der störenden Person. Voraussetzung ist allerdings, dass der Ausschluss rechtmäßig war.

Einschränkung: Außerhalb des Versammlungsrechts

Liegt keine Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes vor, muss geprüft werden, ob sonstige rechtliche Ausnahmen bestehen, die das Hausrecht einschränken.

Diskriminierungsverbot

Die erste Ausnahme außerhalb des Versammlungsrechts ergibt sich aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Ziel des Gesetzes ist es, Benachteiligungen aufgrund bestimmter Diskriminierungsmerkmale zu verhindern. Das AGG führt unter Umständen dazu, dass einer Person nicht ohne Grund der Zugang zu einer bestimmten Einrichtung oder Dienstleistung verwehrt werden darf (hierzu vertiefend der Exkurs *Rechtsschutz gegen Diskriminierung*). Wichtig ist: Für Alltagsgeschäfte (etwa Eintritt, Übernachtung, Dienstleistung) gehört die politische Überzeugung meist nicht zu den geschützten Merkmalen – hieran darf in der Regel angeknüpft werden, ohne dass dies einen Verstoß gegen das AGG bedeutet.

Bei bestehenden Verträgen

Die Möglichkeit, ein Hausverbot zu erteilen, kann außerdem dann beschränkt sein, wenn mit der fraglichen Person bereits ein Vertrag geschlossen wurde. Denn in diesen Fällen stehen teilweise dem Hausrecht auf der einen Seite vertragliche Pflichten auf der anderen Seite gegenüber. Ein Fitnessstudio kann einem Mitglied nicht einfach ohne sachlichen Grund Hausverbot erteilen, da das Fitnessstudio sich bereits verpflichtet hat, dem Mitglied für die Mitgliedsgebühr Zutritt zu gewähren. In solchen Fällen stellt sich vielmehr die Frage, ob sich das Fitnessstudio vom Vertrag lösen kann.

Der Bundesgerichtshof hat in einer Angelegenheit, in der – vereinfacht gesagt – der damalige NPD-Bundesvorsitzende eine Hotelübernachtung gebucht hatte, entschieden, dass das Hotel zwar für die Zukunft Hausverbot erteilen könne, für die fragliche Buchung aber an den schon geschlossenen Vertrag gebunden sei *(BGH, Urteil vom 09.03.2012 – V ZR 115/11)*. Das Hausverbot konnte den Hoteliers also nicht darüber hinweghelfen, dass die Übernachtung schon zugesagt wurde. Das Gericht legte zwar nahe, dass es ein «den Vertrag vereitelndes Hausverbot» geben könne, dass es also Gründe geben kann, aus denen ein Hausverbot gegenüber vertraglichen Verpflichtungen Vorrang hat. Hierfür

bedürfte es allerdings besonders gewichtiger Sachgründe.

Im konkreten Fall urteilte der Bundesgerichtshof, dass es keine besonders gewichtigen Sachgründe gab. Er stellte klar, dass das Zusammentreffen mit Personen unterschiedlicher politischer Auffassungen und Funktionen natürliche Folge der freiheitlich demokratischen Grundordnung sei. Die NPD sei schließlich nicht verboten. Die Parteimitgliedschaft und auch die herausgehobene Position genügten dem Bundesgerichtshof deshalb nicht, um bedeutende Sachgründe anzunehmen. Für die Entscheidung erkennbar von Bedeutung war insofern auch, dass der NPD-Bundesvorsitzende sich bereits zuvor mehrfach im Hotel aufgehalten hatte, ohne dass er dies zur Kundgabe seiner politischen Positionen genutzt hat oder es zu anderen Vorfällen kam, die die (wirtschaftlichen) Interessen des Hotels beeinträchtigt hätten.

Das Hotel konnte sich nicht von der vertraglichen Verpflichtung lösen, sondern nur für die Zukunft dem NPD-Bundesvorsitzenden den Abschluss weiterer Verträge verwehren und Hausverbot erteilen. Problematisch ist, dass bei Vertragsschluss häufig noch nicht klar sein wird, dass das Gegenüber etwa der extremen Rechten zuzuordnen ist. In einigen Extremfällen haben Gerichte deshalb entschieden, dass es eine Aufklärungspflicht über solche Umstände gibt. So hat das Landgericht Bonn in einem Beschluss aus 2011 entschieden, dass eine Gruppe das von ihnen gebuchte Busunternehmen vor Vertragsschluss hätte aufklären müssen, dass die Gruppierung selbst dem Rechtsextremismus zugerechnet wird *(LG Bonn, Hinweisbeschluss vom 18.01.2011 – 5 S 288/10)*. Ähnlich hatte auch das Landgericht Berlin – später bestätigt durch den Bundesgerichtshof – entschieden: Ein Mieter hätte den Vermieter vor Vertragsschluss darüber aufklären müssen, dass er Kleidung der unter Rechtsextremen sehr beliebten Marke «Thor Steinar» verkaufen würde *(BGH, Urteil vom 11.08.2010 – XII ZR 123/09; LG Berlin, Urteil vom 14.10.2008 – 29 O 143/08)*. Begründet wurde dies mit den befürchteten (wirtschaftlichen) Folgen für die Unternehmen – etwa durch Proteste, Rufschädigung oder dadurch bedingte Sachbeschädigung. Den Unternehmen stand daher das Recht der Anfechtung zu. Sie hatten damit die Möglichkeit, sich vom Vertragsverhältnis zu lösen. Im Fall des Hotels war die Frist für die Anfechtung bereits verstrichen.

Grundrechte als Grenze

Die Möglichkeit, das Hausrecht zu nutzen, kann außerdem durch die Grundrechte der Person, die durch ein Hausverbot ausgeschlossen werden soll, eingeschränkt werden. Beim Hausverbot geht es vor allem um den Schutz vor willkürlicher Ungleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG. Die Grundrechte können dabei nur mittelbar Auswirkungen auf Beziehungen zwischen Privatpersonen haben – denn eigentlich sind dies Regeln für den Staat. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings festgestellt, dass sie in bestimmten Konstellationen ausnahmsweise auch für Privatpersonen untereinander gelten und es keine willkürliche Ungleichbehandlung geben darf. In einer Entscheidung zu einem Fußballfan hatte das Bundesverfassungsgericht darüber zu befinden, ob für ein bundesweites Stadionverbot (also Hausverbote in Fußballstadien) grundrechtliche Einschränkungen gelten. Es hat in diesem Zusammenhang zwei Kriterien herausgearbeitet, die für solche Fragen entscheidend sind *(BVerfG, Beschluss vom*

11.04.2018 – 1 BvR 3080/09).

Das erste Kriterium ist, dass der Ort «aufgrund eigener Entscheidung der Veranstalter einem großen Publikum ohne Ansehen der Person geöffnet» wurde. Die Veranstaltenden müssen den Raum bzw. die Veranstaltung ganz allgemein für Publikumsverkehr geöffnet haben. Das zweite Kriterium ist, dass der Zugang zu der Örtlichkeit oder der Veranstaltung «in erheblichem Umfang über die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben entscheidet». Es geht um die Frage, ob die Örtlichkeiten oder die Veranstaltungen grundsätzliche Bedeutung für die gesellschaftliche Teilhabe haben.

Der Bundesgerichtshof hat mittlerweile seine Rechtsprechung an die des Bundesverfassungsgerichts angepasst und verlangt nunmehr auch das Vorliegen dieser zwei Kriterien.

Öffentlicher Publikumsverkehr

Wann ein Ort für den allgemeinen Publikumsverkehr geöffnet ist, ist nicht abschließend geklärt. Der Bundesgerichtshof nahm in einer Entscheidung an, eine Therme sei in diesem Sinne für den Publikumsverkehr allgemein geöffnet und erfülle somit das erste Kriterium des Bundesgerichtshofs *(BGH, Urteil vom 29.05.2020 – V ZR 275/18)*. Gründe für die allgemeine Öffnung der Therme in diesem Sinne waren:

Die Therme war einem uneingeschränkten Kreis an Besucher*innen und Kund*innen geöffnet. Der Betreiber hat sich nicht vorbehalten, eine individuelle Entscheidung darüber zu treffen, wem Zugang gewährt wird und wem nicht. Vielmehr wurden alle eingelassen, die sich an die aufgestellten Regeln halten und den Eintritt bezahlen. Die Identität der einzelnen Besucher*innen war dem Betreiber nicht nur unbekannt, sie war für ihn auch in aller Regel schlicht irrelevant.

Als Indiz dafür galt, dass die verkauften Eintrittskarten nicht an bestimmte Personen gebunden sind, sondern sich frei übertragen lassen. Das bedeutet nicht, dass, wenn eines der Kriterien fehlt, keine allgemeine Öffnung für den Publikumsverkehr vorliegt. Vielmehr ist noch eine Vielzahl anderer Kriterien denkbar. In der Tendenz wird deshalb oft von einer allgemeinen Öffnung für den Publikumsverkehr auszugehen sein.

Gesellschaftliche Teilhabe

Wann der Raum für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben von erheblicher Bedeutung ist, ist bisher nicht genau geklärt. Der Bundesgerichtshof hat in späteren Entscheidungen klargestellt: Wichtig ist, ob der Ort *objektiv* eine wichtige Bedeutung für die gesellschaftliche Teilhabe hat. Es geht nicht um die Frage, welche Bedeutung der Ort für die betroffene Person persönlich hat. Um das Kriterium genauer zu verstehen, lassen sich die ergangenen Entscheidungen heranziehen:

Für den Besuch einer Therme hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass dieser keine erhebliche Bedeutung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben hat. Es komme den Besuchenden nämlich gerade nicht darauf an, eine *spezielle* Therme zu besuchen, sondern die dort gebotenen Leistungen in Anspruch zu nehmen. Die Austauschbarkeit der Leistungen war auch für das Amtsgericht Brandenburg von entscheidender Bedeutung

(AG Brandenburg, Urteil vom 19.12.2022 – 34 C 20/20, Rn. 215).

Der von der Klägerin im Falle der Therme vorgetragene kommunikative Zweck des Thermenbesuchs war dem Bundesgerichtshof nicht eindeutig genug – Kommunikation sei nicht der Kern oder wesentlicher Teil eines Besuchs der Therme. Für Orte, an denen gesellschaftlich relevante Kommunikationsprozesse stattfinden, wird die Rechtsprechung eher geneigt sein, eine Bedeutung für die gesellschaftliche Teilhabe anzunehmen (vgl. *AG Stuttgart, Urteil vom 29.01.2021 – 3 C 2853/20).*

Das Amtsgericht München hatte die erhebliche Bedeutung eines Supermarkts für die gesellschaftliche Teilhabe abgelehnt, ebenso wie das Amtsgericht Stuttgart *(AG München, Urteil vom 29.11.2024 – 142 C 18533/24; AG Stuttgart, Urteil vom 29.01.2021 – 3 C 2853/20).* Denn Supermärkte dienten nicht der sozialen Interaktion und nicht dem kulturellen Austausch. Einen ausdifferenzierten Kriterienkatalog, anhand dessen bestimmt werden könnte, ob eine Einrichtung im «erheblichen Umfang über die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben entscheidet», gibt es bisher nicht.

Monopolstellung und Machtgefälle

Das Bundesverfassungsgericht deutet außerdem an, dass sich die gerade genannte Ansicht auch auf Situationen übertragen lässt, in denen es um eine Monopolstellung geht. Auch über andere Fälle, in denen es zu einem strukturellen Machtgefälle kommt, wird die Anwendung der oben genannten Anforderungen an ein Hausverbot diskutiert. Abschließend geklärt ist dies jedoch nicht.

Sachlicher Grund nötig

Sofern zum Ergebnis gekommen wird, dass eine sachliche Begründung für ein Hausverbot notwendig ist, stellt sich sodann die Frage, was die Anforderungen an einen solchen sachlichen Grund sind.

Hierzu ist keine ausdifferenzierte Meinung erkennbar. Es ist im Hinblick auf die Herleitung aus den Grundrechten ersichtlich, dass hier im Einzelfall die Bedeutung des Hausverbots mit der Schwere des sachlichen Grundes abgewägt werden muss. Je zentraler und wichtiger die Institution, desto höher wahrscheinlich auch die Anforderung an das Bestehen eines sachlichen Grundes. Die Schwere des sachlichen Grundes wird wiederum auch daran gemessen, welche Bedeutung der konkrete Verstoß für die konkrete Institution hat. Beispielsweise wird eine Person, die beharrlich laut herumschreit, in einer Einrichtung, die der Ruhe, Entspannung und Kur gewidmet ist, eher ein Hausverbot erhalten können als eine Person, die das Gleiche in einem Fußballstadion unternimmt.

In der Entscheidung zum Stadionverbot hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, «wenn die Gerichte einen sachlichen Grund zur Verhängung eines Stadionverbots schon in der begründeten Besorgnis sehen, dass von einer Person die Gefahr künftiger Störungen ausgeht». Es bedarf hierfür nicht der «Erweislichkeit vorheriger Straftaten oder rechtswidrigen Handelns. Es reicht, dass sich die Besorgnis künftiger Störungen durch die Betroffenen auf konkrete und nachweisliche Tatsachen von hinreichendem Gewicht stützen lässt. Dem entspricht, dass Sanktionen in

Anknüpfung an begründete Verdachtslagen auch anderweitig im Zivilrecht anerkannt sind.

Problematisch und im Einzelfall ungeklärt ist die Frage, ob die reine Parteimitgliedschaft einen sachlichen Grund für ein Hausverbot darstellen kann. Wie der obige Fall des NPD-Bundesvorsitzenden zeigt, reicht für die Rechtsprechung selbst ein wichtiges Parteiamt in einer extrem rechten Partei nicht, um für sich genommen eine Möglichkeit zu begründen, sich von vertraglichen Verpflichtungen zu lösen. Ob dies auf die Frage übertragbar ist, ob ein sachlicher Grund für ein Hausverbot besteht, ist unklar. Die Entscheidung wird hier immer mit einer gewissen Unsicherheit verbunden sein; einige Differenzierungen können dennoch vorgenommen werden:

Zunächst ist zu fragen, ob sich aus der Parteimitgliedschaft allein die vom Bundesverfassungsgericht vorgetragene «Besorgnis künftiger Störungen» ergeben kann. Dies wird im Einzelfall geprüft werden müssen. Wenn (wie im Fall des NPD-Bundesvorsitzenden) die betroffene Person schon häufiger die Institution besucht hat, ohne dass es zu Vorfällen kam, lässt sich die Besorgnis zukünftiger Vorfälle schwieriger begründen. Dann ist zu unterscheiden, ob die Institution oder Einrichtung eine explizit politische Ausrichtung verfolgt oder nicht. Eine Parteimitgliedschaft in einer extrem rechten Partei dürfte ein Hausverbot für eine Institution, die sich ihrem Zweck nach für Weltoffenheit, Toleranz und Integration einsetzt, eher begründen als bei einem «einfachen» Sportverein.

Begründung und Anhörung

Wenn beide Kriterien gleichzeitig sowie ein sachlicher Grund für das Hausverbot vorliegen, kommen noch verfahrensrechtliche Anforderungen auf die Hausrechtsinhaber*innen zu. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass in solchen Fällen das Hausverbot gegenüber der ausgeschlossenen Person begründet werden muss, sofern sie dies verlangt. Außerdem besteht die Verpflichtung, die betroffene Person anzuhören. Sie muss die Möglichkeit bekommen, sich zum Hausverbot und dessen Begründung zu äußern, das eigene Verhalten zu erklären und zu rechtfertigen. Nicht zuletzt kann auch die Verpflichtung bestehen, den Sachverhalt, dem das Hausverbot zugrunde liegt, soweit zumutbar, zu ermitteln.

Hausrechtsinhaber*in

Wer das Hausrecht innehat und wer demnach ein Hausverbot aussprechen kann, ist nicht immer eindeutig zu bestimmen. Das liegt unter anderem daran, dass die Herleitung des Hausrechts nicht in jedem Fall eindeutig ist.

Die Details sind komplex und vom Einzelfall abhängig, weshalb sie hier nicht abschließend aufgeführt werden können. Als Faustformel gilt: Wer Veranstaltender oder Betreiber*in ist, hat meistens das Hausrecht inne – sofern nicht vertraglich etwas anderes vereinbart ist. Das Gleiche gilt, wenn die eigenen Räumlichkeiten genutzt werden. Bei der Nutzung fremder Räumlichkeiten ist genau auf die vertraglichen Vereinbarungen zu schauen, die mit dem*der jeweiligen Eigentümer*in oder Berechtigten geschlossen wurden. Teilweise ist in solchen Abreden enthalten, wer das Hausrecht innehat oder ausüben darf.

Besonderheiten

Eingetragene Vereine

Für gemeinnützige und eingetragene Vereine ergeben sich zunächst keine Besonderheiten. Die Gemeinnützigkeit ist kein Status, der das Hausrecht beschränkt. Faktisch können Vereine mit ihrem Hausrecht so umgehen wie andere private Institutionen auch.

Allenfalls in Extremfällen und wenn mit dem Hausverbot regelmäßig eine gewisse politische Botschaft verbunden ist, kann es zu Problemen kommen. Denn potenziell kann dies ein Argument im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit des Vereins werden (siehe hierzu: Exkurs zur *Politischen Betätigung gemeinnütziger Vereine*). Es sind jedenfalls keine Fälle ersichtlich, in denen die Ausübung des Hausrechts auf solche Entscheidungen tatsächlich Einfluss gehabt hätte.

Zu beachten ist außerdem, dass für Hausverbote gegenüber Mitgliedern andere Regeln gelten. Ähnlich wie bei bestehenden vertraglichen Pflichten muss das Augenmerk auf die vereinsrechtlichen Möglichkeiten gegen Mitglieder gerichtet werden, da das Hausrecht ihnen gegenüber meist nur begrenzt nutzbar ist.

Gemietete öffentliche Räume

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob andere Regeln für das Hausverbot greifen, wenn eine private Person, ein Verein oder ein Unternehmen eine Einrichtung mieten oder nutzen, die in öffentlicher Hand ist, wie etwa eine kommunal geführte Stadthalle. Wichtig ist dies vor allem für Veranstaltungen mit Publikumsverkehr – für geschlossene Veranstaltungen (zum Beispiel Mitgliederversammlungen) ist das Hausrecht meist unproblematisch.

Nicht selten ist vertraglich oder in der Hausordnung der jeweiligen öffentlichen Einrichtung geregelt, dass das Hausrecht bei der Einrichtung verbleibt. Auch Regelungen, in denen sich die Einrichtung das übergeordnete Hausrecht – also in gewisser Weise das «letzte Wort» während der Veranstaltung – vorbehält, sind denkbar. Ansonsten steht den Veranstaltenden regelmäßig ein eigenes Hausrecht zu. Es lassen sich deshalb keine allgemeinen Regeln aufstellen, wie mit dem Hausrecht in solchen Fällen umzugehen ist.

Grundsätzlich gilt: Die Privatperson wird durch das Mieten der Stadthalle nicht selbst zum*zur Hoheitsträger*in. Das bedeutet, es gelten für sie nicht die Regeln, die für die Stadt selbst gelten, sondern es bleibt bei den oben beschriebenen Einschränkungen.

Andererseits bleibt die Einrichtung selbst an die Regeln für Hoheitsträger gebunden. Wenn sie über das Hausrecht entscheidet, dann muss sie sich an die Regeln halten, die für sie gelten, und kann sich nicht auf die Rechte der privaten Nutzer*innen der Einrichtung berufen.

Wichtig ist in solchen Fällen vor allem, im Vorfeld mit der Institution zu klären, wie das Hausrecht während der Veranstaltung gehandhabt wird und wer darüber entscheidet. Bei öffentlichen Versammlungen gelten die Regeln des Versammlungsgesetzes.

Hausverbot erteilen und durchsetzen

Form und Inhalt

Für die Erteilung eines Hausverbots gibt es keine vorgeschriebene Form. Ein Hausverbot kann insbesondere auch mündlich erteilt werden, wenn nicht aus Dokumentationszwecken eine schriftliche Erteilung sinnvoller ist.

Grundsätzlich können Hausverbote auch zeitlich befristet werden. Insbesondere dann, wenn Gerichte sachliche Gründe für Hausverbote fordern, kann eine Befristung helfen, das Hausverbot verhältnismäßig auszugestalten.

Ist nach den obigen Kriterien ein sachlicher Grund erforderlich, um ein Hausverbot zu erteilen, und verlangt die betroffene Person eine Begründung, sollte dieser möglichst präzise benannt werden.

Durchsetzung

Zunächst sollte immer versucht werden, die Person, gegen die sich das Hausverbot richtet, dazu zu bringen, von sich aus das Gelände zu verlassen. Sie sollte etwa direkt bei Aussprache des Hausverbots dazu aufgefordert werden, zu gehen. Darüber hinaus ist es grundsätzlich möglich, polizeiliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, wenn Personen einem Hausverbot und der Aufforderung zu gehen nicht Folge leisten. Ob dies Erfolg versprechend oder notwendig ist, ist eine Frage des Einzelfalls.

Der Verstoß gegen ein Hausverbot kann außerdem den Tatbestand des Hausfriedensbruchs (§ 123 StGB) erfüllen. Dem*der Hausrechtsinhaber*in steht möglicherweise ein Notwehrrecht zu. Denkbar ist außerdem, über einen Strafantrag die Strafverfolgung zu ermöglichen. Mit beiden Mitteln ist– auch im Hinblick auf das damit verbundene Eskalationspotenzial – möglichst vorsichtig umzugehen. Beide sollten im Einzelfall genau abgewogen werden. Insbesondere muss geprüft werden, ob im konkreten Fall tatsächlich ein Hausfriedensbruch vorliegt.

Anlaufstellen

Die Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus Berlin (MBR) bietet zivilgesellschaftlichen Akteur*innen Beratung zu Strategien gegen extrem rechte Störungen, unterstützt bei der Entwicklung von Schutzkonzepten und stellt Formulierungshilfen etwa für hausrechtliche Ausschlüsse bereit.

Miteinander e. V. berät Vereine, Initiativen und Institutionen zu Fragen der Demokratieförderung, zur Prävention rechter Einflussnahme und zu rechtlichen sowie organisatorischen Handlungsoptionen im Umgang mit extrem rechten Personen und Gruppierungen.

Quellen

Breitbach, Michael / Deiseroth, Dieter (Hrsg.): *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl., Baden-Baden 2020.

Bressensdorf, Tobias von: *Das private „Hausrecht“*, Baden-Baden 2020.

Brosius-Gersdorf, Frauke (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 4. Aufl., Tübingen 2023.

Coelln, Christian von / Heusch, Andreas / Jitschin, Oliver u. a.: *Handbuch Versammlungsrecht*, 2. Aufl., Stuttgart 2025.

Hau, Wolfgang / Poseck, Roman (Hrsg.): *BeckOK BGB*, 78. Edition, München 2026.

Huber, Peter M. / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar*, 8. Aufl., München 2024.

Miteinander e. V. Magdeburg: *Guter Rat, wenn Nazis stören, Was man bei Veranstaltungen über Rechtsextremismus beachten sol[l]te*, in: *bpb*, 04.08.2007; abgerufen am 04.08.2026.

Hier klicken

Weller, Marc-Philippe / Schulz, Alix / Smela, Jana: *Hausverbote im Privatrecht*, in: *JuS* 2021, S. 722.

Relevante Gerichtsentscheidungen

LG Berlin, Urteil vom 14.10.2008 – 29 O 143/08

BGH, Urteil vom 11.08.2010 – XII ZR 123/09

LG Bonn, Hinweisbeschluss vom 18.01.2011 – 5 S 288/10

BGH, Urteil vom 09.03.2012 – V ZR 115/11

VG Arnsberg, Urteil vom 22.03.2013 – 3 K 733/12

BVerfG, Beschluss vom 11.04.2018 – 1 BvR 3080/09

BVerfG, Beschluss vom 27.08.2019 – 1 BvR 879/12

BGH, Urteil vom 29.05.2020 – V ZR 275/18

AG Stuttgart, Urteil vom 29.01.2021 – 3 C 2853/20

AG Brandenburg, Urteil vom 19.12.2022 – 34 C 20/20

AG München, Urteil vom 29.11.2024 – 142 C 18533/24

Deutsch(sein) als Eintrittsvoraussetzung – Handlungsmöglichkeiten gegen Diskriminierung in Beruf und Alltag

Der Fall um ein Strandbad in Halle (Saale), das Gästen ohne ausreichende Deutschkenntnisse den Einlass verwehrte, erregte bundesweit Aufsehen. In Zeiten einer gesellschaftlichen und politischen Rechtsverschiebung ist zu befürchten, dass solche Ereignisse keine Einzelfälle bleiben. Diskriminierungserfahrungen treten nicht nur im Verhältnis zum Staat auf, sondern auch im Kontakt mit Arbeitgeber*innen, Kolleg*innen

oder im öffentlichen Leben, etwa beim Einkaufen oder in Freizeiteinrichtungen. Diese reichen von abwertenden Äußerungen über unfaire Behandlung in Bewerbungsverfahren bis hin zur Verweigerung von Dienstleistungen. Vor diesem Hintergrund ist die Kenntnis über das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bedeutsam, da es Betroffenen rechtliche Möglichkeiten bietet, sich gegen Ungleichbehandlung zur Wehr zu setzen.

Rechtscheck

Macht ein privates Schwimmbad den Zutritt von ausreichenden Deutschkenntnissen abhängig, ist zu prüfen, ob dies eine unzulässige mittelbare Benachteiligung wegen der ethnischen Herkunft ist. Betroffenen kann das AGG in solchen und ähnlichen Fällen weiterhelfen. Es hat zum Ziel, Diskriminierungen aufgrund bestimmter Diskriminierungsmerkmale im privaten Rechtsverkehr – also etwa im Schwimmbad, aber auch im Rahmen von Beschäftigungsverhältnissen – zu unterbinden. Für den Fall einer unzulässigen Ungleichbehandlung nach dem AGG stehen Betroffenen dann mitunter Ansprüche auf Unterlassung und Schadensersatz zu.

Fall: Sprachkenntnisse als Zutrittsvoraussetzung

Ein Privatunternehmen macht den Zutritt zu seinem Schwimmbad von ausreichenden Deutschkenntnissen abhängig. Begründet wird dies mit der Sicherheit der Gäste sowie der Annahme, dass Anweisungen des Personals in Gefahrensituationen sofort verstanden werden müssen. O wird der Zutritt verweigert, weil sie die geforderten Sprachkenntnisse am Eingang nicht nachweisen kann.

Rechtliche Einordnung

Anwendungsbereiche

Das AGG ist ein zentrales Gesetz in Deutschland, das Menschen vor ungerechter Behandlung schützen soll. Es soll sicherstellen, dass niemand aus Gründen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität oder aufgrund rassistischer Zuschreibungen (wörtlich: «Rasse») benachteiligt wird. Das Gesetz schützt vor allem in zwei großen Lebensbereichen: im Arbeitsleben (§§ 6–18 AGG) und bei Alltagsgeschäften des täglichen Lebens (§§ 19–21 AGG), wie etwa beim Einkaufen, beim Besuch von Freizeit- bzw. Kultureinrichtungen oder bei der Wohnungssuche. Eine Schwachstelle des Gesetzes besteht darin, dass es bei diskriminierendem Verhalten staatlicher Stellen keine Anwendung findet. Nur für Beschäftigungsverhältnisse mit dem Staat kann der Schutz des AGG zugunsten der Beschäftigten eingreifen.

Im beschriebenen Beispielsfall handelt es sich um ein privates Unternehmen, das seine Dienstleistungen der breiten Öffentlichkeit anbietet. Damit fällt der Sachverhalt wohl unter die sogenannten «Massengeschäfte» gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 1 AGG – eine unzulässige Benachteiligung kann hiernach vorliegen. Nach § 19 Abs. 2 AGG können Benachteiligungen aufgrund ethnischer Herkunft oder rassistischer Zuschreibungen auch in Fällen unzulässig sein, die kein Massengeschäft sind.

Formen der Benachteiligung

Das Gesetz unterscheidet verschiedene Formen der Diskriminierung:

- **Unmittelbare Benachteiligung:** Eine Person wird direkt schlechter behandelt als eine andere in einer vergleichbaren Situation (§ 3 Abs. 1 AGG), beispielsweise wenn eine qualifizierte Bewerberin wegen ihrer Schwangerschaft abgelehnt wird.
- **Mittelbare Benachteiligung:** Eine scheinbar neutrale Regelung wirkt sich für eine bestimmte Gruppe besonders nachteilig aus (§ 3 Abs. 2 AGG), wie etwa eine unnötige Mindestgröße in einer Stellenausschreibung, die statistisch gesehen mehr Frauen als Männer ausschließt.
- **Belästigung:** Das Gesetz verbietet ausdrücklich Belästigungen (§ 3 Abs. 3 AGG), welche die Würde eines Menschen verletzen und ein einschüchterndes oder beleidigendes Umfeld schaffen und dabei mit einem Diskriminierungsmerkmal in Zusammenhang stehen. Auch sexuelle Belästigungen (§ 3 Abs. 4 AGG) werden durch das AGG ausdrücklich untersagt.

Im Beispielsfall knüpft die Benachteiligung nicht ausdrücklich an die ethnische Herkunft der O an, sondern an Sprachkenntnisse. Daher könnte eine mittelbare Benachteiligung vorliegen. Da Sprache eng mit der Herkunft verknüpft ist, kann eine solche Auflage Menschen mit Einwanderungsgeschichte unverhältnismäßig stark ausschließen.

Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit

Eine mittelbare Ungleichbehandlung ist ausnahmsweise dann zulässig, wenn sie durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt ist und die gewählten Mittel angemessen sowie erforderlich sind (§ 3 Abs. 2 AGG). So kann beispielsweise die Anforderung ausreichender deutscher Schriftsprachkenntnisse zulässig sein, wenn Beschäftigte schriftliche Arbeitsanweisungen verstehen müssen, um ihre Tätigkeit sicher und ordnungsgemäß auszuüben *(BAG, Urteil vom 28.01.2010 – 2 AZR 764/08)*.

Das Unternehmen begründet die Regelung mit der Sicherheit der Gäste. Rechtlich ist jedoch fraglich, ob ein generelles Einlassverbot hierfür erforderlich ist. Kritiker*innen und Expert*innen weisen darauf hin, dass mildere Mittel, wie etwa mehrsprachige Hinweistafeln oder Piktogramme, das Ziel der Sicherheit ebenfalls erreichen könnten, ohne Menschen wie O auszuschließen. Die abschließende Bewertung bleibt einer Abwägung anhand der konkreten Umstände im Einzelfall vorbehalten.

Handlungsmöglichkeiten

Alltagsgeschäfte des täglichen Lebens

O hat im obigen Fall konkrete Handlungsmöglichkeiten. Sinnvoll ist es, den Vorfall so schnell wie möglich zu dokumentieren. Eine Dokumentation kann Fotos von Schildern oder Aushängen, Angaben über Datum, Uhrzeit und beteiligte Mitarbeitende sowie Kontaktdaten von möglichen Zeug*innen umfassen. Auch eine schriftliche Bestätigung der Zutrittsverweigerung könnte für eine spätere gerichtliche Klärung sinnvoll sein. Nach § 22 AGG genügt es, Indizien darzulegen und gegebenenfalls zu beweisen, wenn sie eine Benachteiligung wegen eines geschützten Merkmals vermuten lassen. Liegen solche

Indizien vor, muss die Gegenseite beweisen, dass kein Verstoß gegen die Vorschriften zum Schutz vor Benachteiligung vorlag.

O kann die Betreibenden des Schwimmbads zunächst schriftlich auffordern, die diskriminierende Zugangsvoraussetzung nicht weiter zu verwenden und den Zutritt künftig ohne die pauschale Sprachvorgabe zu ermöglichen. Kommt es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung, kann O die Beseitigung und Unterlassung der Diskriminierung gemäß § 21 Abs. 1 AGG sowie eine Entschädigung für die erlittene Kränkung und Kompensation wirtschaftlicher Schäden verlangen (§ 21 Abs. 2 AGG für den Alltag).

Ob betroffene Personen bei Diskriminierungen im Bereich von Alltagsgeschäften nach § 21 AGG auch verlangen können, dass ein Vertrag mit ihnen abgeschlossen wird (sogenannter «Kontrahierungszwang»), ist umstritten. Im Fall betrifft dies die Frage, ob O von den Schwimmbadbetreibenden verlangen kann, dass ihr Einlass gewährt wird. In der juristischen Wissenschaft wird wohl überwiegend davon ausgegangen, dass dies möglich ist (so auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes) – abschließend geklärt ist die Frage allerdings nicht.

Ansprüche nach § 21 AGG müssen grundsätzlich innerhalb von zwei Monaten gegenüber den Betreibenden geltend gemacht werden (§ 21 Abs. 5 AGG). O sollte die Forderung daher möglichst nachweisbar, etwa per E-Mail oder Einwurfeinschreiben, formulieren und versenden. Die Zivilgerichte sind für Diskriminierungsfälle im Alltag zuständig. Die Frist beginnt grundsätzlich mit dem diskriminierenden Ereignis; wurde die Benachteiligung unverschuldet erst später bekannt, beginnt sie erst mit Kenntniserlangung.

Arbeitsleben

Im Bereich von Beschäftigungsverhältnissen ist ein Kontrahierungszwang schon gesetzlich ausgeschlossen (§ 15 Abs. 6 AGG). So können etwa Bewerbende jedenfalls keine Einstellung über das AGG erreichen. Dennoch eröffnet das AGG Betroffenen im Arbeitsleben Handlungsmöglichkeiten. Beschäftigte haben ein gesetzliches Beschwerderecht (§ 13 AGG), wenn sie sich im Kontext mit ihrem Beschäftigungsverhältnis benachteiligt fühlen. Jede*r Arbeitgeber*in ist verpflichtet, eine interne Beschwerdestelle zu benennen.

In Fällen von Belästigung dürfen Betroffene unter bestimmten zusätzlichen Voraussetzungen ihre Arbeit vorübergehend einstellen, ohne den Lohnanspruch zu verlieren (§ 14 AGG). Betroffene im Arbeitsleben haben auch die Möglichkeit, eine Entschädigung für die erlittene Kränkung und Kompensation wirtschaftlicher Schäden zu verlangen (§ 15 Abs. 1 und 2 AGG). Welche Handlungsmöglichkeiten in der konkreten Situation angezeigt und zulässig sind, muss aber im Einzelfall geprüft werden.

Ansprüche nach § 15 AGG müssen innerhalb von zwei Monaten nach Kenntnis von der Benachteiligung schriftlich gegenüber der Arbeitgeber*in geltend gemacht werden (§ 15 Abs. 4 AGG). Auch für anschließende Klagen können Fristen laufen (siehe beispielsweise § 61b Arbeitsgerichtsgesetz). Das Arbeitsgericht ist bei bestehenden Arbeitsverhältnissen oder Klagen durch Bewerber*innen zuständig (§ 2 ArbGG [Arbeitsgerichtsgesetz]).

Für Ansprüche im Arbeitsleben gilt ebenfalls die Beweiserleichterung des § 22 AGG. Es genügt, Umstände zu beweisen, die eine Benachteiligung wegen eines Diskriminierungsmerkmals vermuten lassen. Das können etwa Zeugenaussagen über abfällige Bemerkungen oder unzulässige Fragen im Bewerbungsgespräch sein. Liegen solche Indizien vor, muss die Gegenseite beweisen, dass kein Verstoß gegen das AGG vorliegt. Es ist daher auch hier wichtig, Beweise wie E-Mails, Dokumente oder Notizen sorgfältig zu sichern.

Anlaufstellen

Innerhalb eines Betriebs stehen die AGG-Beschwerdestelle, der Betriebsrat oder die Mitarbeiter*innenvertretung zur Verfügung (§ 13 Abs. 1 und 2 AGG).

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) berät Betroffene kostenlos und unabhängig über ihre Rechte und informiert über Fristen.

Die Antidiskriminierungsstelle Sachsen-Anhalt bietet eine kostenlose und vertrauliche Erstberatung in mehreren Sprachen an und ist in Magdeburg, Halle und Stendal vertreten.

Die Mobile Opferberatung bietet zudem in Zivilverfahren Einzelfallberatung an.

Quellen

Akay, Büşra: *Wie das Recht Deutschpflicht und Burkini-Bann entgegentritt*, in: *LTO*, 06.08.2026; abgerufen am 06.08.2026.

Hier klicken

Antidiskriminierungsstelle des Bundes: *AGG-Wegweiser – Erläuterungen und Beispiele zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz*, 2024; abgerufen am 14.06.2026.

Hier klicken

Antidiskriminierungsstelle des Bundes: *Anspruch auf Vertragsabschluss?*, 2022; abgerufen am 19.08.2026.

Hier klicken

Däubler, Wolfgang / Beck, Thorsten (Hrsg.): *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – Handkommentar*, 5. Aufl., Baden-Baden 2022.

Kolter, Max: *Freibadbesuch nur mit Deutschkenntnissen – Ist die Sprachauflage rechtswidrig?*, in: *LTO*, 23.06.2026.

Hier klicken

Relevante Gerichtsentscheidungen

BAG, Urteil vom 28.01.2010 – 2 AZR 764/08

Gleichstellung ist im Grundgesetz – warum Sachsen-Anhalt seine Beauftragten nicht einfach streichen kann

Gleichstellungsbeauftragte nehmen eine zentrale Rolle bei der Realisierung des staatlichen Gleichstellungsauftrags ein. Sie sind nicht nur ein «nice-to-have», sondern tragen durch ihre Arbeit sehr konkret zur Gleichstellung und gleichberechtigten Teilhabe aller Geschlechter bei. Über die Gleichstellungsbeauftragten wird die Verwirklichung von Gleichstellungspolitik auf verschiedenen staatlichen Ebenen sichergestellt. Sie sind in den Behörden und Einrichtungen des Landes tätig, auf kommunaler Ebene sowie in den Hochschulen.

Gleichstellungsstrukturen wurden in den letzten Jahren zunehmend unter Beschuss genommen. In Sachsen und Thüringen wurden bereits Gesetzesentwürfe zur Abschaffung von Gleichstellungsstrukturen eingebracht. Bisher blieben solche Vorstöße ohne Erfolg. Dennoch zeigen sie auf, dass Gleichstellungsarbeit in Zukunft noch stärker proaktiv verteidigt werden muss. In Sachsen-Anhalt wird die gleichstellungspolitische Arbeit durch die Forderung angegriffen, Gleichstellungsbeauftragte auf Landesebene durch Familienbeauftragte zu ersetzen. Ihr Fokus soll keine Gleichstellung sein, sondern die Förderung eines heteronormativen Familienbildes. Auf kommunaler Ebene soll die Pflicht zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten abgeschafft werden. Zudem soll die Funktion der Gleichstellungsbeauftragten an den Hochschulen gestrichen werden.

Rechtscheck

Die Abschaffung von Gleichstellungsbeauftragten ist rechtlich am staatlichen Gleichstellungsauftrag zu messen. Dieser wird sowohl durch das Grundgesetz als auch durch die Landesverfassung Sachsen-Anhalt begründet. Das Land ist demnach verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern aktiv durch geeignete und wirksame Maßnahmen zu fördern. Hierbei kommt dem Landesgesetzgeber ein Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum bei der Auswahl der Mittel zu. Dieser Spielraum ist jedoch überschritten, wenn das Land trotz der bestehenden strukturellen Benachteiligung von Frauen auf jegliche Gleichstellungsstrukturen verzichtet. Werden Gleichstellungsbeauftragte vollständig abgeschafft, ohne dass andere strukturelle Gleichstellungsmechanismen als Ersatz eingeführt werden, so kann darin mit guten Gründen eine Verletzung des staatlichen Gleichstellungsauftrags gesehen werden.

Rechtliche Einordnung

Gleichstellungsbeauftragte sind in Sachsen-Anhalt auf Landesebene, auf kommunaler Ebene und auch in den Hochschulen gesetzlich vorgesehen. Ihre Abschaffung könnte nur durch eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen erfolgen. Diese Gesetzesänderungen müssten mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung Sachsen-Anhalt vereinbar sein. Entscheidend ist hierbei der verfassungsrechtlich verankerte Auftrag des Staates, die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Eine ersatzlose Streichung der Gleichstellungsbeauftragten erscheint angesichts ihrer zentralen Rolle bei der Verwirklichung der Gleichstellung kaum mit dem Gleichstellungsauftrag vereinbar.

Rechtsgrundlagen und Bedeutung der Gleichstellungsbeauftragten

In Sachsen-Anhalt sind Gleichstellungsbeauftragte in den Dienststellen und Einrichtungen des Landes, auf kommunaler Ebene und in den Hochschulen vorgesehen.

Die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten auf Landesebene beruht auf dem Frauenfördergesetz Sachsen-Anhalt. Jede oberste Landesbehörde mit mehr als 300 Beschäftigen (so etwa die Ministerien) und das Landesverwaltungsamt müssen eine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte bestellen (§ 14 FrFG [Frauenfördergesetz]). In den anderen Dienststellen und Einrichtungen des Landes werden ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte gewählt (§ 17 FrFG).

Auf kommunaler Ebene sind Gleichstellungsbeauftragte durch § 78 KVG LSA (Kommunalverfassungsgesetz Sachsen-Anhalt) vorgesehen. Dieser verpflichtet die Kommunen zur Bestellung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. In Kommunen mit mindestens 25.000 Einwohner*innen ist der*die Gleichstellungsbeauftragte hauptamtlich tätig. In kleineren Kommunen wird eine in der Verwaltung hauptberuflich tätige Person mit der Funktion der Gleichstellungsbeauftragten betraut, unter Entlastung ihrer sonstigen Aufgaben.

An den Hochschulen sind Gleichstellungsbeauftragte in § 72 HSG (Hochschulgesetz Sachsen-Anhalt) vorgesehen. Es gibt jeweils eine*n Gleichstellungsbeauftragte*n für die Hochschule sowie Gleichstellungsbeauftragte für die Fachbereiche. Die Gleichstellungsbeauftragten sollen dem hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal angehören und sind als Gleichstellungsbeauftragte ehrenamtlich tätig (§ 72 Abs. 2 HSG).

Das Frauenfördergesetz enthält Konkretisierungen zu den Aufgaben und Rechten der Gleichstellungsbeauftragten (§§ 15–18a FrFG). Die Aufgaben der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten richten sich nach der Hauptsatzung der jeweiligen Kommune sowie nach §§ 15, 18a FrFG. Die Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten in den Hochschulen sind im Hochschulgesetz geregelt; sie umfassen allerdings auch die Aufgaben und Rechte aus § 15 FrFG (§ 72 Abs. 2 S. 6 HSG, § 19 FrFG).

Den Gleichstellungsbeauftragten sind hierdurch vielfältige Aufgaben in der Gleichstellungspolitik übertragen. Zu ihren Aufgaben gehört die Förderung der internen Gleichstellung, also der Gleichstellung innerhalb der Landes- oder Kommunalverwaltung und in den Hochschulen. Hierzu sind sie etwa bei Personalangelegenheiten beteiligt, fördern die berufliche Chancengleichheit von Frauen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Darüber hinaus setzen sich insbesondere die hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten auf Landesebene und die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auch für eine Gleichstellung außerhalb der Verwaltung ein. Sie wirken in die Gesellschaft hinein, etwa indem sie Förderprojekte initiieren und begleiten, Beratungs- und Öffentlichkeitsarbeit leisten und mit anderen Organisationen zusammenarbeiten (§§ 15 Abs. 2, 18a FrFG). Ihr Auftrag umfasst den Abbau von Nachteilen in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen. Gerade die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten sind zentral für die konkrete Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen vor Ort.

Verfassungsrechtlicher Gleichstellungsauftrag

Eine Streichung der Gleichstellungsbeauftragten könnte, jedenfalls wenn sie ersatzlos erfolgt, ein Verstoß gegen den staatlichen Gleichstellungsauftrag sein.

Dieser ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2 GG (Grundgesetz):

> *«Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.»*

Zudem wird der Gleichstellungsauftrag durch Art. 34 LSAVerf (Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt) vorgegeben:

> *«Das Land und die Kommunen sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft durch geeignete Maßnahmen zu fördern.»*

Gleichstellung ist demnach kein freiwilliges politisches Ziel, welches einzelnen Parteien zur Disposition steht, sondern ein verbindlicher Verfassungsauftrag. Dem Staat ist es nicht nur verboten, selbst aufgrund des Geschlechts zu diskriminieren, vielmehr muss er aktiv die Gleichstellung fördern und hierzu Hindernisse zur Gleichstellung aus dem Weg räumen. Der Staat muss das Ziel der Gleichstellung mit allen Kräften anstreben und sein Handeln danach ausrichten (vgl. Art. 3 Abs. 3 LSAVerf). Dieser Verfassungsauftrag muss auf allen staatlichen Ebenen, d. h. vom Bund, von den Ländern und von den Kommunen, erfüllt werden.

Tatsächliche Gleichstellung

Die Abschaffung der Gleichstellungsbeauftragten kann der Landesgesetzgeber nicht darauf stützen, dass eine Gleichberechtigung von Frauen schon erreicht und somit der Verfassungsauftrag bereits erfüllt sei. Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 34 LSAVerf verlangen die Förderung der *tatsächlichen* Gleichstellung. Der Staat kann sich nicht mit der Herstellung einer rein formalen Gleichstellung begnügen, vielmehr muss er auch mittelbaren Diskriminierungen entgegenwirken und deren Nachteile ausgleichen. Das Gleichberechtigungsgebot zielt auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse in der gesellschaftlichen Wirklichkeit ab *(BVerfG, Urteil vom 28.01.1992 – 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83, 1 BvL 10/91)*. Es ist somit Sache des Landesgesetzgebers zu entscheiden, welches Maß an Gleichstellung ausreichend ist. Diese Entscheidung wurde durch das Grundgesetz und die Landesverfassung getroffen: Solange die tatsächliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen nicht erreicht ist, muss der Staat geeignete Fördermaßnahmen ergreifen. Bei der Beurteilung, ob und inwiefern faktische Nachteile von Frauen tatsächlich bestehen, kommt dem Staat zwar ein Einschätzungsspielraum zu. Die Einschätzung darf allerdings nicht unvertretbar sein (vgl. *LVerfG MV, Urteil vom 10.10.2017 – LVerfG 7/16; ThürVerfGH, Urteil vom 06.03.2024 – VerfGH 23/18)*. Die Einschätzung, dass eine tatsächliche Gleichstellung von Frauen in allen Lebensbereichen bereits erfüllt ist, wäre mit der Realität offensichtlich nicht vereinbar. Auch träfe diese Einschätzung auf die Gleichstellung

innerhalb der Landes- und Kommunalverwaltung nicht zu (vgl. *10. Bericht über die Umsetzung des Frauenfördergesetzes des Landes Sachsen-Anhalt)*. Eine solche Einschätzung des Landesgesetzgebers wäre unvertretbar.

Gestaltungsspielraum bei der Auswahl der Mittel

Da eine tatsächliche Gleichstellung nicht besteht, ist der Staat zur aktiven Förderung der Gleichstellung verpflichtet. Dem Staat steht bei der Erfüllung dieser Aufgabe ein Gestaltungsspielraum zu, d. h., er kann bestimmen, welches Mittel er zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht wählt (vgl. *BVerfG, Beschluss vom 18.11.2003 – 1 BvR 302/96)*. Das Land kann hierzu Gesetze für seine eigene Landesverwaltung sowie Rahmenregeln für die Kommunen (Städte und Landkreise) und Hochschulen schaffen.

Aufgrund des Gestaltungsspielraums bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags erscheint die Institution der Gleichstellungsbeauftragten nicht zwingend vorgegeben (vgl. *VG Magdeburg, Urteil vom 22.09.2016 – 5 A 505/14)*. Der Landesgesetzgeber könnte sich dazu entscheiden, die tatsächliche Gleichstellung durch andere Maßnahmen zu fördern. Voraussetzung ist allerdings, dass alternative Maßnahmen auch zur Erreichung des Gleichstellungsziels geeignet sind. Der Landesgesetzgeber darf zwar entscheiden, *wie* er Gleichstellung fördert, er muss hierbei jedoch wirksame Maßnahmen wählen. Er verletzt daher seinen Verfassungsauftrag, wenn er keinerlei Gleichstellungsmaßnahmen ergreift oder nur Maßnahmen, die offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind (vgl. *BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021 – 1 BvR 1541/20)*.

Bei der Frage nach anderen geeigneten Ersatzmaßnahmen ist zu beachten, dass die bestehende Benachteiligung von Frauen strukturell ist. Einzelne Fördermaßnahmen, die sporadisch oder nur nach Belieben des jeweiligen Hoheitsträgers ergehen, sind nicht geeignet, um strukturelle Nachteile wirksam zu beseitigen. Hieraus folgt die Notwendigkeit von institutionalisierten Gleichstellungsstrukturen. Eine systematische und strukturell verankerte Gleichstellungspolitik ist ohne Gleichstellungsbeauftragte kaum denkbar. Auch würde die Gleichstellungsarbeit erheblich geschwächt werden, wenn der Landesgesetzgeber die Kommunen und Hochschulen von der Pflicht zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten befreit. Diese sind zwar auch selbst an den Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 34 LSAVerf gebunden und könnten sich für die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten entscheiden. Allerdings wäre kein einheitliches Mindestmaß an Gleichstellungsstrukturen gesichert. Es wäre zu befürchten, dass viele Kommunen aus Kostengründen auf die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten verzichten würden.

Ersatzloser Abbau von Gleichstellungsstrukturen

Der Verfassungsauftrag ist jedenfalls dann verletzt, wenn der Gesetzgeber die Gleichstellungsstrukturen ersatzlos streicht. Genau hierauf zielen jedoch die Forderungen zur Abschaffung der Gleichstellungsbeauftragten ab. Sie sollen nicht durch einen anderen wirksamen Gleichstellungsmechanismus ersetzt werden. Stattdessen wird in diesem Kontext meist auch die Abschaffung weiterer Gleichstellungsmaßnahmen gefordert, wie etwa die Abschaffung von Frauenquoten und Frauenförderprogrammen. Teilweise wird beabsichtigt, Gleichstellungsbeauftragte durch «Familienbeauftragte» zu ersetzen, deren

Ziel etwa die Förderung der Geburtenrate wäre. Letztlich würde sich das Land hierdurch vollständig vom Ziel der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter abkehren. Jedenfalls wäre darin eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrags zu sehen.

Handlungsmöglichkeiten

Wird die Arbeit der hauptamtlichen oder kommunalen Gleichstellungsbeauftragten beeinträchtigt, so können diese Widerspruch wegen der Nichteinhaltung ihrer Rechte einlegen (§§ 15 Abs. 3, 18a FrFG). Das aktuelle Frauenfördergesetz räumt den Gleichstellungsbeauftragten jedoch kein Klagerecht zur Durchsetzung ihrer Rechte ein. Bei den Rechten und Befugnissen der Gleichstellungsbeauftragten in Sachsen-Anhalt handelt es sich nicht um eine gerichtlich durchsetzbare Rechtsposition *(OVG Magdeburg, Beschluss vom 08.12.2016 – 1 L 150/16)*. Bei Abschaffung der Funktion der Gleichstellungsbeauftragten erscheint eine Klage vor den Verwaltungsgerichten daher wenig aussichtsreich.

Personen, die bisher als Gleichstellungsbeauftragte tätig sind, könnten sich gegen die persönlichen Folgen einer Abschaffung ihrer Funktion dienst- oder arbeitsrechtlich zur Wehr setzen. Bei Beamt*innen kann etwa gegen eine Umsetzung oder Versetzung vor den Verwaltungsgerichten geklagt werden. Bei Angestellten kann Rechtsschutz vor den Arbeitsgerichten in Anspruch genommen werden, etwa gegen eine Kündigung oder Änderungskündigung.

Bei einer völligen Abschaffung jeglicher Gleichstellungsstrukturen ist die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde denkbar. Hierzu müsste die Verletzung des Gleichstellungsgebots durch eine unmittelbar betroffene Person geltend gemacht werden. Bezieht sich die Verfassungsbeschwerde auf eine Verletzung von Art. 3 Abs. 2 GG, so wäre das Bundesverfassungsgericht zuständig (Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG). Vor dem Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt könnte eine Verletzung von Art. 34 LSAVerf gerügt werden (§§ 2 Nr. 7, Nr. 7a, 47 ff. Landesverfassungsgerichtsgesetz).

Anlaufstellen

Die Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG) ist die bundesweite Interessenvertretung für kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte; auch kann sich an die Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten Sachsen-Anhalt (LAG) gewandt werden.

Die Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten der Hochschulen und Universitätsklinika des Landes Sachsen-Anhalt (LaKoG) vertritt die Interessen der Studentinnen, Wissenschaftlerinnen und Mitarbeiterinnen der Hochschulen auf Landesebene und informiert und unterstützt die Gleichstellungsbeauftragten der einzelnen Hochschulen.

Der Landesfrauenrat Sachsen-Anhalt e. V. ist ein Dachverband von Frauenorganisationen in Sachsen-Anhalt und versteht sich als Servicestelle und Interessenvertretung für seine Mitglieder.

Quellen

Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros & Gleichstellungsstellen (BAG): *Gleichstellungsgesetze vor Gericht: 40 Jahre Rechtsprechung im Überblick*, 15.08.2025.

Hier klicken

Landesregierung Sachsen-Anhalt: *10. Bericht über die Umsetzung des Frauenfördergesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, Berichtszeitraum 2020–2024*, o. J., o. S.; abgerufen am 09.09.2026.

Hier klicken

Lembke, Ulrike: *Die verfassungsrechtliche Gleichstellungsverpflichtung und die Bedeutung der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten*, Rechtsgutachten im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros & Gleichstellungsstellen, November 2025, o. S.; abgerufen am 09.09.2026.

Hier klicken

Relevante Gerichtsentscheidungen

BVerfG, Urteil vom 28.01.1992 – 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83, 1 BvL 10/91

BVerfG, Beschluss vom 18.11.2003 – 1 BvR 302/96

VG Magdeburg, Urteil vom 22.09.2016 – 5 A 505/14

OVG Magdeburg, Beschluss vom 08.12.2016 – 1 L 150/16

LVerfG MV, Urteil vom 10.10.2017 – LVerfG 7/16

BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021 – 1 BvR 1541/20

ThürVerfGH, Urteil vom 06.03.2024 – VerfGH 23/18