

# § 16 Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

Lern- und Verständnisziele .....	1		
I. Verfassungsrechtliche Dogmatik .....	2	d) Wie kann ein Eingriff in die Koalitionsfreiheit gerechtfertigt werden? .....	27
1. Die Vereinigungsfreiheit, Art. 9 Abs. 1 GG .....	2	e) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	29
a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit? .....	2	II. Vertiefung und Kontextualisierung ....	30
b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit? .....	5	1. Welche Bedeutung hat der Schutz der Vereinigungsfreiheit? .....	30
c) Was sind Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit? .....	10	2. Welche Bedeutung hat der Schutz der Koalitionsfreiheit? .....	31
d) Wie kann ein Eingriff in die Vereinigungsfreiheit gerechtfertigt werden? .....	12	3. Ist die Pflichtmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Körperschaften verfassungsgemäß? .....	32
e) Wrap-Up: Prüfungsschema .....	17	4. Ist das Streikverbot für Beamte:innen verfassungsgemäß? ..	35
2. Die Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG .....	18	III. Europäische Dogmatik .....	37
a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Koalitionsfreiheit? .....	18	1. Was ist der Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 EMRK? .....	37
b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Koalitionsfreiheit? .....	20	2. Wie sind Eingriffe in Art. 11 Abs. 1 EMRK zu rechtfertigen? .....	39
c) Was sind Eingriffe in die Koalitionsfreiheit? .....	26	3. Was ist der Schutzbereich von Art. 12 EU-GRCh? .....	41
		4. Wie sind Eingriffe in Art. 12 EU-GRCh zu rechtfertigen? .....	44

## Lern- und Verständnisziele

### 1. Wissen

Das können Sie referieren:

1

- die Bedeutung der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit in einem demokratischen Gemeinwesen ([§ 16 Rn. 30 f.](#))
- die Definition von „Vereinigung“ ([§ 16 Rn. 5 ff.](#))
- die Mindestanforderungen an eine Koalition ([§ 16 Rn. 20 ff.](#))

### 2. Verstehen

Das können Sie erklären:

- die negative Schutzwirkung der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit ([§ 16 Rn. 9; 23](#))
- ◆ die Gewährleistung der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit auf europarechtlicher Ebene ([§ 16 Rn. 37 ff.](#))

### 3. Anwenden

Das beherrschen Sie bei der Prüfung eines konkreten Falls:

- den Aufbau der Prüfung der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (§ 16 Rn. 17; 29)
- die Anwendung der Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG (§ 16 Rn. 12 ff.)
- ◆ die Darstellung der wesentlichen Aussagen der Entscheidung des BVerfG zum Streikverbot für Beamte:innen (§ 16 Rn. 35 f.)

### 4. Analyse

Das können Sie herleiten:

- welche Schranken für die Koalitionsfreiheit gelten (§ 16 Rn. 27)
- ◆ die wesentlichen Aussagen zur Pflichtmitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (§ 16 Rn. 32 ff.)

### 5. Synthese

Das können Sie einordnen und begründen:

- weshalb die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit normgeprägte Grundrechte sind (§ 16 Rn. 10 f.; 26)
- wieso es sich bei der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit um sog. Doppelgrundrechte handelt (§ 16 Rn. 2 f.; 18)

### 6. Evaluation

Dazu können Sie fundiert Stellung nehmen:

- inwieweit Art. 9 Abs. 2 GG Ausdruck einer streitbaren bzw. wehrhaften Demokratie ist (§ 16 Rn. 12)
- zur Einführung des Mindestlohns vor dem Hintergrund der Koalitionsfreiheit (§ 16 Rn. 26)

## I. Verfassungsrechtliche Dogmatik

### 1. Die Vereinigungsfreiheit, Art. 9 Abs. 1 GG

#### a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit?

- 2 Die Vereinigungsfreiheit verbürgt sowohl ein individuelles als auch ein kollektives Freiheitsrecht. Art. 9 Abs. 1 GG wird daher als **Doppelgrundrecht** bezeichnet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zum Begriff *Kemper*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 62 ff.



Die Vereinigungsfreiheit, Art. 9 Abs. 1 GG

3

Zunächst handelt es sich um ein Deutschengrundrecht (**§ 3 Rn. 12**). EU-Ausländer:innen (**§ 3 Rn. 25 f.**) können sich unter Heranziehung des **Art. 18 Abs. 1 AEUV** ebenfalls auf die Vereinigungsfreiheit berufen.

Juristische Personen sind zwar grundsätzlich nur unter den Voraussetzungen des **Art. 19 Abs. 3 GG** (**§ 3 Rn. 16 ff.**) grundrechtsberechtigt; im Rahmen des **Art. 9 Abs. 1 GG** wird davon insofern eine Ausnahme gemacht, dass sich juristische **Personenvereinigungen** direkt auf **Art. 9 Abs. 1 GG** berufen können, ohne dass es eines Rückgriffs auf **Art. 19 Abs. 3 GG** bedarf.<sup>2</sup> Für die Prüfung hat das keine Auswirkungen, da sowohl nach **Art. 19 Abs. 3 GG** als auch nach **Art. 9 Abs. 1 GG** nur solche Vereinigungen erfasst sind, die ihren Sitz in Deutschland haben. Juristische Personen mit Sitz im EU-Inland (**§ 3 Rn. 27 f.**) können sich wiederum über **Art. 18 Abs. 1 AEUV** auf die Vereinigungsfreiheit berufen. EU-ausländische Vereinigungen sind dagegen nur über **Art. 2 Abs. 1 GG** i.V.m. **Art. 19 Abs. 3 GG** geschützt.<sup>3</sup> Öffentlich-rechtliche Vereinigungen fallen nicht in den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit.<sup>4</sup>

Zudem sind politische **Parteien** von **Art. 9 Abs. 1** nicht erfasst.<sup>5</sup> Für sie geht **Art. 21 Abs. 1 GG** als speziellere Norm vor. Gleches gilt für Glaubensgemeinschaften (**§ 10 Rn. 26**), die unter dem besonderen Schutz der Glaubensfreiheit stehen (**Art. 4 Abs. 1, 2 GG, Art. 140 GG** i.V.m. **Art. 137 Abs. 2, Abs. 5, Abs. 7 WRV**).<sup>6</sup> Schließlich geht auch die Koalitionsfreiheit (**§ 16 Rn. 19**) als spezielles Grundrecht der allgemeinen Vereinigungsfreiheit vor.

4

### b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit?

Seinem Wortlaut nach schützt **Art. 9 Abs. 1 GG** das Recht, Vereine und Gesellschaften zu gründen; gemeinsamer Oberbegriff ist die Bezeichnung „Vereinigungen“. Eine Vereinigung im Sinne von **Art. 9 Abs. 1 GG** ist

- jeder freiwillige Zusammenschluss einer Mehrheit von natürlichen und juristischen Personen,
- die sich für längere Zeit und
- zu einem gemeinsamen Zweck
- einer organisierten Willensbildung unterwerfen.<sup>7</sup>

5

**§ 2 Abs. 1 VereinsG** orientiert sich an dieser Definition, in der Prüfung kann diese einfachgesetzliche Definition daher als Merkhilfe dienen. Zitieren darf man die Norm allerdings nicht, denn der Gewährleistungsgehalt eines Grundrechts kann sich grundsätzlich nicht aus einer einfachgesetzlichen Norm ergeben.

2 Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 9, Rn. 41 ff.**; a.A. v. Coelln, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 9, Rn. 6.

3 Vgl. BVerfG NVwZ 2000, 1281.

4 BVerfGE 167, 202 (staatlich beherrschte Unternehmen [2019]); ferner Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 9, Rn. 28**.

5 BVerfGE 25, 69, 78 (Verfassungsfeindliche Äußerungen [1969]); Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 9, Rn. 206 f.**; a.A. v. Coelln, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 9, Rn. 10.

6 BVerfGE 83, 341, 354 ff. (Bahá’í [1991]).

7 Vgl. BVerfGE 85, 360, 370 (Akademie-Auflösung [1992]).

- 6 Der gemeinsame Zweck kann sowohl politischer, wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein (sog. **Zweckoffenheit**).<sup>8</sup> Die organisierte Willensbildung setzt eine gewisse organisatorische Festigkeit des Zusammenschlusses voraus.
- 7 Darüber hinaus muss die Vereinigung sich **freiwillig** gebildet haben, um den Schutz des [Art. 9 Abs. 1 GG](#) zu genießen. Gesetzlich angeordnete Zwangszusammenschlüsse sind damit nicht erfasst<sup>9</sup> (s. dazu Pflichtmitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, [§ 16 Rn. 32 ff.](#)).
- 8 Der Schutzgehalt der Vereinigungsfreiheit enthält sowohl eine positive als auch eine negative Komponente:<sup>10</sup> So gewährleistet [Art. 9 Abs. 1 GG](#) zunächst das Recht, Vereinigungen zu bilden (sog. **Gründungsfreiheit**).<sup>11</sup> Hiervon erfasst ist die Entscheidung über den Zeitpunkt der Gründung, den Zweck, die Rechtsform, den Namen, die Satzung, den Sitz und die Auflösung der Vereinigung. Ferner sind das **Recht zum Beitritt** oder das **Recht zum Verbleib** in einer Vereinigung geschützt. Dem Vereinigungskollektiv wird zudem das Recht auf Selbstbestimmung in allen vereinigungsinternen Angelegenheiten, etwa der Organisation von Vereinigungssitzungen oder der Aufnahme und dem Ausschluss von Mitgliedern, eingeräumt (sog. **kollektive Vereinigungsfreiheit**).<sup>12</sup> Darüber hinaus werden Tätigkeiten vom Schutzbereich des [Art. 9 Abs. 1 GG](#) erfasst, die nach außen hin der Verwirklichung des Vereinigungszwecks dienen. Das BVerfG verlangt jedoch, dass die Tätigkeit einen **vereinigungsspezifischen Bezug** aufweist;<sup>13</sup> man denke etwa an die werbewirksame Selbstdarstellung eines Vereins.<sup>14</sup>
- 9 Die **negative Vereinigungsfreiheit** schützt demgegenüber das Recht, *keine* Vereinigung zu gründen, *keiner* Vereinigung beizutreten oder aus einer Vereinigung auszutreten (s. dazu Pflichtmitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, [§ 16 Rn. 32 ff.](#)).

### c) Was sind Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit?

- 10 Ein Eingriff ist jede staatliche Handlung, die eine vom Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit geschützte Handlung erschwert oder unmöglich macht. Den intensivsten Eingriff stellt das **Vereinigungsverbot** dar.<sup>15</sup>
- 11 Allerdings stellt nicht schon jede gesetzgeberische Maßnahme einen Eingriff in die Vereinigungsfreiheit dar. [Art. 9 Abs. 1 GG](#) ist ein normgeprägtes Grundrecht

<sup>8</sup> Siehe Vgl. *Winkler*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 9, Rn. 29](#).

<sup>9</sup> Vgl. *Kemper*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 9, Rn. 28](#).

<sup>10</sup> Vgl. *Kemper*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 9, Rn. 58 ff.](#); *Winkler*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 9, Rn. 47 ff.](#)

<sup>11</sup> *BVerfGE 38, 281*, 302 f. (Arbeitnehmerkammern [1974]); **50, 290**, 353 (Mitbestimmung [1978]); **80, 244**, 252 (Vereinsverbot [1989]).

<sup>12</sup> *BVerfGE 124, 25*, Rn. 37 ff. (Kontrahierungzwang für Versicherungsvereine [2009]); ferner *Winkler*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 9, Rn. 56 ff.](#)

<sup>13</sup> *BVerfGE 70, 1*, 25 (Orthopädietechniker-Innungen [1985]).

<sup>14</sup> *BVerfGE 50, 290*, 354 (Mitbestimmung [1978]); **84, 372**, 378 (Lohnsteuerhilfeverein [1991]); aktuell BVerfG *NVwZ 2020, 1424*.

<sup>15</sup> Zum Vereinsverbot *Baudewin*, *NVwZ 2021, 1021*.

(§ 4 Rn. 44 ff.):<sup>16</sup> Anders als bspw. die Meinungsfreiheit können die Bürger:innen die Vereinigungsfreiheit ohne staatliche Ausgestaltung nicht sinnvoll in Anspruch nehmen. Art. 9 Abs. 1 GG verpflichtet daher den Staat dazu, in der Rechtsordnung Vereinigungen vorzusehen und zu ermöglichen (Einrichtungsgarantie). Das Vereinsrecht (§§ 21 ff. BGB), das Recht der Personengesellschaften (§§ 705 ff. BGB, §§ 105 ff. HGB) und das Recht der Kapitalgesellschaften (Aktiengesetz, GmbH-Gesetz) sind Beispiele für Möglichkeiten, die das Recht vor sieht, damit die Vereinigungsfreiheit realisiert werden kann. Dabei ist die Legislative nicht an bestehende Rechtsformen und Normkomplexe des Vereins- und Gesellschaftsrechts gebunden. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung muss sich aber am Schutzgehalt des Art. 9 Abs. 1 GG orientieren:

- [Sie] muß auf einen Ausgleich gerichtet sein, der geeignet ist, freie Assoziation und Selbstbestimmung der Vereinigungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeit eines geordneten Vereinslebens [...] zu ermöglichen und zu erhalten.

#### BVerfGE 50, 290, 355 (Mitbestimmung [1978]) ◀

Die Grenzen zwischen Eingriffen in die Vereinigungsfreiheit und Ausgestaltungen sind dabei fließend und können wie bei allen normgeprägten Grundrechten (§ 4 Rn. 42 f.) im Einzelfall schwierig zu ziehen sein.

#### d) Wie kann ein Eingriff in die Vereinigungsfreiheit gerechtfertigt werden?

Art. 9 Abs. 2 GG ist Ausdruck der wehrhaften Verfassung (§ 5 Rn. 21 ff.). Danach sind Vereinigungen verboten, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Dieser Katalog der Verbotsgründe ist abschließend.<sup>17</sup>

Die Formulierung „sind verboten“ wirft die Frage auf, ob es sich bei Art. 9 Abs. 2 GG um einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt (§ 4 Rn. 6) und damit um eine Schutzbereichsbegrenzung handelt. Nimmt man eine Schutzbereichsbegrenzung an, so werden Vereinigungen, die unter Art. 9 Abs. 2 GG fallen, von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG ausgenommen<sup>18</sup> – ähnlich etwa wie unfriedliche oder bewaffnete Versammlungen, die aus dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG (§ 13 Rn. 9) herausfallen. Für die Qualifizierung des Art. 9 Abs. 2 GG als Schrankenregelung streiten jedoch rechtsstaatliche Gründe.<sup>19</sup> Ein Vereinigungsverbot stellt den intensivsten Eingriff in Art. 9 Abs. 1 GG dar, so dass sich besondere Verfahrens- und Zuständigkeitsanforderungen ergeben. Verbote, die am Ende solcher Verfahren stehen, wirken daher nicht deklaratorisch, sondern konstitutiv (vgl. § 3 Abs. 1 VereinsG): Erst nach dem Verbot ist eine Vereinigung daher nicht mehr vom Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1

12



Jura 2022, 746

13



Bekanntmachung  
verbotener Verei-  
nigungen

<sup>16</sup> Vgl. Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 8f.; Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 61 ff.

<sup>17</sup> BVerfGE 80, 244, 253 (Vereinsverbot [1980]).

<sup>18</sup> In diese Richtung BVerfGE 134, 275, Rn. 22. (Collegium Humanum [2009]).

<sup>19</sup> So BVerfGE 149, 160 (Vereinsverbote [2018]); ferner Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 70 f.; Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 76.

GG erfasst. Allerdings bleibt der Verein nach einem Verbot im Rahmen des gerichtlichen Rechtsschutzes noch grundrechtsfähig, damit eine Überprüfung des Verbots möglich ist.<sup>20</sup>

- 14 Im Rahmen der Schranken ist daher zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 GG erfüllt sind. Für einen Verstoß gegen die Strafgesetze ist das allgemeine Strafrecht maßgebend.<sup>21</sup> Eine Vereinigung, die sich bspw. zum Zwecke der Schutzgelderpressung (§ 253 StGB) oder für Auftragsmorde (§ 211 StGB) bildet, ist (wie insgesamt „organisierte Kriminalität“) zu verbieten. Eine Vereinigungsverbot ist ferner möglich, wenn die Vereinigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet ist. Anders als in Art. 2 Abs. 1 GG (§ 21 Rn. 13) meint die verfassungsmäßige Ordnung in Art. 9 Abs. 2 GG nur die freiheitliche demokratische Grundordnung.<sup>22</sup> Umfasst sind die elementaren Grundsätze der Verfassung, namentlich die Menschenwürde aus Art. 1 GG, das Demokratieprinzip und der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Aufgrund der hohen Eingriffsintensität ist ein Vereinigungsverbot allerdings nur dann verhältnismäßig, wenn die Vereinigung als solche nach außen eine aggressiv-kämpferische Haltung gegenüber diesen elementaren Verfassungsgrundsätzen einnimmt. Eine bloße kritische oder ablehnende Haltung genügt daher nicht:

► Eine Vereinigung kann [...] nicht allein aufgrund vereinzelter Handlungen einzelner Mitglieder verboten werden; diese müssen einer Vereinigung vielmehr **prägend zuzurechnen** sein. Je weniger der Verbotstatbestand durch Handlungen der Organe der Vereinigung selbst, der Mehrheit ihrer Mitglieder oder von ihr beherrschter Dritter erfüllt wird, desto klarer muss erkennbar sein, dass die Vereinigung diese Handlungen kennt, diese billigt und sich mit ihnen identifiziert, so dass das Ziel des Art. 9 Abs. 2 GG nur durch ein Verbot der Vereinigung erreicht werden kann. Die Verbotsnorm des Art. 9 Abs. 2 GG ist insofern Ausdruck, nicht Ausnahme von der Verhältnismäßigkeit. Art. 9 Abs. 2 GG statuiert ein Vereinigungsverbot als Schranke der Vereinigungsfreiheit, wenn sich die Vereinigung gegen bestimmte Rechtsgüter von hervorgehobener Bedeutung richtet oder diesen zuwiderläuft, nämlich gegen die der Strafgesetze, die verfassungsmäßige Ordnung und den Gedanken der Völkerverständigung. **Nur diese ausdrücklich normierten Gründe rechtfertigen das Verbot als weitestgehenden Eingriff in die Grundrechte einer Vereinigung;** sie sind in der Auslegung nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit insbesondere durch Beschränkung auf die Erforderlichkeit eines Verbots eng zu verstehen. Eine verbotene Zwecksetzung einer Vereinigung folgt daher nicht schon daraus, dass im Zusammenhang mit der Vereinigung nur in der Vergangenheit und nur vereinzelt gegen die Schutzgüter von Art. 9 Abs. 2 GG gerichtete Handlungen vorgekommen sind. Vielmehr soll das Vereinigungsverbot künftige und gerade auch mit dem **organisatorischen Gefüge der Vereinigung als zweckgerichtetem Zusammenschluss mehrerer Personen einhergehende Beeinträchtigungen**

---

20 BVerfG NJW 1961, 2251.

21 Vgl. Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 75.

22 BVerfGE 149, 160, 197 f. (Vereinsverbote [2018]); vgl. Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 77; Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 88.

**der Schutzgüter präventiv verhindern.** Die Verbotsbefugnis des [Art. 9 Abs. 2 GG](#) ist auch insoweit eng auszulegen.

**BVerfGE 149, 160, 195 f. (Vereinsverbote [2018])** ◀

15

Anders als bei einem Parteiverbot kommt es nicht auf das Kriterium der Potentialität an.<sup>23</sup> Es ist damit unerheblich, ob konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Vereinigung ihre verfassungsfeindlichen Ziele überhaupt realistisch durchsetzen kann.<sup>24</sup>

16

Gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet sich eine Vereinigung, die den Frieden unter Völkern und Staaten im Sinne von [Art. 26 GG](#) stört.<sup>25</sup> Auch in diesem Zusammenhang wird eine aggressiv-kämpferische Haltung der Vereinigung verlangt.

e) Wrap-Up: Prüfungsschema

**I. SCHUTZBEREICH**

17

Persönlich: sog. Doppelgrundrecht



Individualfreiheitsrecht

kollektives Freiheitsrecht

Sachlich: Vereinigungen

freiwilliger Zusammenschluss einer Mehrheit von natürlichen oder juristischen Personen für eine längere Zeit zum gemeinsamen Zwecke organisierter Willensbildung

JuraFuchs

**II. EINGRIFF**

Klassischer Eingriffsbegriß: Vereinigungsverbot/-auflösung

Moderner Eingriffsbegriß: Nachrichtendienstliche Unterwanderung

**III. VERFASSUNGSGESETZLICHE RECHTFERTIGUNG**

Schranken:

Vereinigungsverbot nach [Art. 9 Abs. 2 GG](#)

kollidierendes Verfassungsrecht

Schranken-Schranken:

Herstellung praktischer Konkordanz

## Literaturempfehlungen

Günther/Franz, Grundfälle zu Art. 9 GG, [JuS 2006, 788](#)

23 BVerfGE 144, 20 (NPD-Verbotsverfahren [2017]); eingehend *Towfigh/Ulrich*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar Grundgesetz, 205. Aktualisierung (Juli 2020), Art. 21, Rn. 669 ff.

24 So [BVerfGE 149, 160, 198](#) (Vereinsverbote [2018]).

25 Siehe [BVerfGE 153, 211](#) (Vereinsverbot wegen Völkerverständigungswidrigkeit [2015]); vgl. *Winkler*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 9, Rn. 93](#).

## § 16 Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

---

*Kluth*, Die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit gem. Art. 9 GG, *Jura 2019, 719*  
*Schiffbauer*, Über Freiheit und Verbote von Vereinigungen, *JZ 2019, 130*

### 2. Die Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG

#### a) Was ist der persönliche Schutzbereich der Koalitionsfreiheit?

- 18 Anders als bei der Vereinigungsfreiheit handelt es sich bei der Koalitionsfreiheit gem. *Art. 9 Abs. 3 GG* um ein Menschenrecht (§ 3 Rn. 11).



Die Koalitionsfreiheit, Art. 9  
Abs. 3 GG

Die Koalitionsfreiheit schützt alle Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen individuell, unabhängig von ihrer jeweiligen Berufsgruppe.<sup>26</sup> Darüber hinaus werden auch die Koalitionen selbst von *Art. 9 Abs. 3 GG* erfasst (**kollektive Koalitionsfreiheit**).<sup>27</sup> Insoweit wird auch bei der Koalitionsfreiheit von einem **Doppelgrundrecht** gesprochen.

- 19 Der persönliche Schutzbereich der Koalitionsfreiheit nach *Art. 9 Abs. 3 GG* ist damit einerseits weiter (Menschenrecht), andererseits enger (Schutz nur von Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen sowie ihrer Koalitionen) als die allgemeine Vereinigungsfreiheit aus Abs. 1 und geht ihr daher als spezielleres Grundrecht (§ 5 Rn. 3) vor.<sup>28</sup>

#### b) Was ist der sachliche Schutzbereich der Koalitionsfreiheit?

- 20 Schutzgegenstand des *Art. 9 Abs. 3 GG* sind Vereinigungen, die auf die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gerichtet sind (bspw. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften). *Art. 9 Abs. 3 GG* gibt Vereinigungen i.S.d. *Art. 9 Abs. 1 GG* damit eine bestimmte Zweckrichtung vor. Daneben müssen Vereinigungen des *Art. 9 Abs. 3 GG* die Voraussetzungen des *Art. 9 Abs. 1 GG* (§ 16 Rn. 5 ff.) erfüllen; das betrifft insbesondere die freie Bildung auf privatrechtlicher Grundlage. Keine Koalitionen sind damit öffentlich-rechtliche Körperschaften (bspw. Handwerkskammern). Darüber hinaus betont das BVerfG weitere Mindestanforderungen an eine Koalition i.S.v. *Art. 9 Abs. 3 GG*:

- ▶ Die aus der Koalitionsfreiheit entspringende Tarifautonomie verfolgt den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck, in dem von der staatlichen Rechtsetzung frei gelassenen Raum das Arbeitsleben im einzelnen durch Tarifverträge sinnvoll zu ordnen, insbesondere die Höhe der Arbeitsvergütung für die verschiedenen Berufstätigkeiten festzulegen, und so letztlich die Gemeinschaft sozial zu befrieden. Nur Koalitionen, die diese Aufgabe sinnvoll erfüllen können, kann der Staat an der Tarifautonomie teilnehmen lassen. Hiernach ist es unerlässlich, die Tariffähigkeit an die **Erfüllung gewisser Mindestfordernisse** zu knüpfen; **um tariffähig zu sein**,

26 *BVerfGE 148, 296*, 343 (Streikverbot für Beamte [2018]); vgl. *Winkler*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., *Art. 9, Rn. 160 ff.*

27 *BVerfGE 88, 103*, 114 (Streikeinsatz von Beamten [1993]); a.A. *Kemper*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., *Art. 9, Rn. 138 f.*

28 Siehe *Kemper*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., *Art. 9, Rn. 81*; *Winkler*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., *Art. 9, Rn. 11*; a.A. *BVerfGE 146, 71*, 118 f. (Tarifeinheitsgesetz [2017]).

**muß die Koalition als satzungsmäßige Aufgabe die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder gerade in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber oder Arbeitnehmer übernehmen; sie muß frei gebildet, gegnerfrei, unabhängig und auf überbetrieblicher Grundlage organisiert sein;** schließlich muß sie das geltende Tarifrecht als für sich verbindlich anerkennen.

**BVerGE 18, 18, 28 (Hausgehilfinnenverband [1964]) ◀**

Gegnerfreiheit bedeutet, dass Mitglieder entweder nur Arbeitgeber:innen oder nur Arbeitnehmer:innen sein dürfen. Gegnerunabhängigkeit verlangt eine rechtliche und tatsächliche (finanzielle) Unabhängigkeit von der Gegenseite. Ein Indiz dafür ist die überbetriebliche Organisation und Betätigung der Koalition.<sup>29</sup> Die Tariffähigkeit, also die Fähigkeit, rechtswirksame Tarifverträge auszuhandeln, ist indes keine begriffliche Voraussetzung des Koalitionsbegriffs. Allerdings hat das BVerfG deutlich gemacht, dass eine gewisse Durchsetzungskraft („soziale Mächtigkeit“) der Koalitionen zu fordern ist;<sup>30</sup> Vereinigungen, die ihre Interessen nicht realistisch durchsetzen können, werden nicht von der Koalitionsfreiheit geschützt. Indizien sind die Mitgliederzahl und die finanzielle Ausstattung.

Die positive Koalitionsfreiheit gewährleistet den Beitritt zu einer Koalition, den Verbleib in einer Koalition sowie die koalitionsmäßige Betätigung (bspw. Satzungsautonomie, Mitgliederwerbung, Mitgliederausschluß). Sie schützt auch Arbeitskampfmaßnahmen wie etwa Streik oder Aussperrung.<sup>31</sup>

Ferner wird die negative Koalitionsfreiheit geschützt, also die Freiheit *keine* Koalitionen zu bilden, ihnen *nicht* beizutreten, aus ihnen auszutreten oder sich *nicht* in ihnen zu betätigen.<sup>32</sup>

Neben dieser individualrechtlichen Dimension verbürgt Art. 9 Abs. 3 GG auch eine kollektive Dimension. Der Schutzgegenstand beschränkt sich dabei nicht nur auf den Kernbestand koalitionsmäßiger Betätigung, sondern erstreckt sich auf sämtliche koalitionsspezifische Verhaltensweisen (bspw. Mitgliederwerbung).<sup>33</sup> Der Gesetzgeber ist verpflichtet, ein Mindestmaß an Regelungen zu erlassen, um den Bestand und die Selbstbestimmung des Instituts „Koalition“ zu gewährleisten.

Eine Besonderheit der Koalitionsfreiheit stellt Art. 9 Abs. 3 S. 2 GG dar: Danach sind Abreden nichtig und entsprechende Maßnahmen rechtswidrig, die die Koalitionsfreiheit beschränken. Hierbei handelt es sich um die Normierung einer unmittelbaren Drittewirkung:<sup>34</sup> Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen haben dadurch ein grundrechtliches Abwehrrecht gegen Beeinträchtigungen von

29 Vgl. BVerGE 50, 290, 368 (Mitbestimmung [1978]); ferner Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 93.

30 BVerGE 58, 233, 248 ff. (dt. Arbeitnehmerverband [1981]); vgl. Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 97 f.

31 BVerGE 84, 212, 224 f. (Aussperrung [1991]); dazu Hufen, NZA 2014, 1237.

32 BVerGE 50, 290, 367 (Mitbestimmung [1978]).

33 BVerGE 100, 214, 221 (Gewerkschaftsausschluß [1999]); ferner Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 11 f.

34 Vgl. Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 184; Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 176 ff.

21

22

23

24

25

*Privaten*, wenn etwa Arbeitgeber:innen ihren Arbeitnehmer:innen in Vertragsklauseln verbieten, sich Gewerkschaften anzuschließen. Die Koalitionsfreiheit ist damit – neben der Menschenwürde (§ 6 Rn. 3) – das einzige Grundrecht, welches ausdrücklich auch Private unmittelbar grundrechtsverpflichtet; im Übrigen entfalten die Grundrechte nur mittelbare Drittewirkung (§ 3 Rn. 29 ff.).

### c) Was sind Eingriffe in die Koalitionsfreiheit?

- 26 Nach dem modernen Eingriffsbegriff (§ 8 Rn. 10) kann jede staatliche Maßnahme, die das vom Schutzbereich der Koalitionsfreiheit geschützte Verhalten erschwert oder unmöglich macht, einen Eingriff darstellen. Ähnlich wie bei der allgemeinen Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG ist aber auch im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 GG zwischen staatlichem Eingriff und gesetzgeberischer Ausgestaltung der Koalitionsfreiheit zu differenzieren: Die Koalitionsfreiheit ist ebenfalls ein normgeprägtes Grundrecht (§ 4 Rn. 44 ff.) und damit auf gesetzliche Ausgestaltung angewiesen.<sup>35</sup> Einen Eingriff stellen allerdings Gesetze dar, die Arbeitsbedingungen regeln oder einen **Mindestlohn** vorsehen, denn die Tarifautonomie kann nur gewährleistet werden, wenn die Tarifvertragsparteien ihre Angelegenheiten grundsätzlich selbstverantwortlich regeln können.<sup>36</sup> Den Koalitionen darf ihre verfassungsrechtlich geschützte Regelungsbefugnis nicht entzogen werden.<sup>37</sup>



JuS 2001, 471

### d) Wie kann ein Eingriff in die Koalitionsfreiheit gerechtfertigt werden?

- 27 Die Koalitionsfreiheit gem. Art. 9 Abs. 3 GG ist ein vorbehaltloses Grundrecht (§ 4 Rn. 7). Insbesondere lässt sich die Schranke des Absatzes 2 nicht auf die Koalitionsfreiheit übertragen.<sup>38</sup> Dafür sprechen systematische Gründe: So steht die Schranke nach der allgemeinen Vereinigungsfreiheit, eine Schrankenleihe ist grundrechtsdogmatisch ausgeschlossen (vgl. Ausführungen zu Schrankenregelung des Art. 5 Abs. 2 GG, § 4 Rn. 17). Damit verbleibt als Schranke der Koalitionsfreiheit allein kollidierendes Verfassungsrecht (§ 4 Rn. 10).<sup>39</sup> Besonders häufig stellen sich dabei Ausgleichsfragen im Zusammenhang mit
- der Unternehmensautonomie (Art. 12 Abs. 1 GG) und dem Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG);<sup>40</sup>
  - den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), insbesondere dem Streikverbot (§ 16 Rn. 35 f.);<sup>41</sup>

35 Vgl. Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 108 f.; Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 165 ff.

36 BVerfGE 50, 290, 367 (Mitbestimmung [1978]).

37 Vgl. BVerfGE 94, 268, 283 f (Wissenschaftliches Personal [1996]).

38 So BVerfGE 146, 71, 118 f. (Tarifeinfachgesetz [2017]); ferner Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 182; a.A. v. Coelln, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 9, Rn. 40.

39 BVerfGE 84, 212, 228 (Aussperrung [1991]); siehe Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 195.

40 BVerfGE 57, 220, 246 (Bethel [1981]); 93, 352, 361 (Mitgliederwerbung II [1995]); aktuell BVerfG NZA 2020, 1118.

41 BVerfGE 148, 296 (Streikverbot für Beamte [2018]).

- dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht ([Art. 4 Abs. 1, 2 GG](#), [Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV](#)).<sup>42</sup>

Auf Ebene der Schranken-Schranken sind die sich gegenüberstehenden Grundrechtspositionen im Wege der praktischen Konkordanz ([§ 4 Rn. 15 f.](#)) in Ausgleich zu bringen. Dabei wirkt ein Eingriff in die Koalitionsfreiheit umso schwerer, je stärker in die koalitionsmäßige Betätigung eingegriffen wird.

28

Beispiel:<sup>43</sup> Der **Mindestlohn** ([Mindestlohngesetz](#)) schränkt die Tarifparteien in ihren Verhandlungen ein. Dem steht das Sozialstaatprinzip gem. [Art. 20 Abs. 1 GG](#) gegenüber, das unter anderem die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit verlangt. Da es sich einerseits um einen vergleichsweise milden Eingriff und andererseits um ein bedeutendes Verfassungsgut handelt, ist der Eingriff in die Koalitionsfreiheit gerechtfertigt.

### e) Wrap-Up: Prüfungsschema

#### I. SCHUTZBEREICH

29

Persönlich: sog. Doppelgrundrecht

Individualfreiheitsrecht (Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen)

kollektives Freiheitsrecht

Sachlich: sog. Koalitionen (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften)

zusätzlich Voraussetzungen von [Art. 9 Abs. 1 GG](#)



JuraFuchs

#### II. EINGRIFF

Klassischer Eingriffsbegriiff: bspw. Streikverbot

Moderner Eingriffsbegriiff: bspw. Festlegung eines Mindestlohns

#### III. VERFASSUNGSGESETZLICHE RECHTFERTIGUNG

Schranken: Kollidierendes Verfassungsrecht

Grundrechte Dritter

Grundsätze des Berufsbeamtentums

kirchliches Selbstbestimmungsrecht

Schranken-Schranken:

Herstellung praktischer Konkordanz

### Literaturempfehlungen

Günther/Franz, Grundfälle zu Art. 9 GG, [JuS 2006, 873](#)

Poscher, Die Koalitionsfreiheit als ausgestaltungsbedürftiges und ausgestaltungsfähiges Grundrecht, [RdA 2017, 235](#)

42 BAG [NZA 2013, 448](#); Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 9, Rn. 200](#).

43 Ausführlich Zeising/Weigert, [NZA 2015, 15](#).

Kluth, Die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit gem. Art. 9 GG, [Jura 2019, 719](#)

## II. Vertiefung und Kontextualisierung

### 1. Welche Bedeutung hat der Schutz der Vereinigungsfreiheit?

- 30 Im demokratischen Gemeinwesen kommt Vereinigungen eine wichtige Bedeutung zu. Sie bündeln Interessen und Kräfte und schaffen dadurch organisatorische Voraussetzungen für Gemeinschaftsleistungen.<sup>44</sup> Individuen können gemeinsame Ziele durch Gruppenbildung effektiver durchsetzen. Das BVerfG betont daher die Funktion der Vereinigungsfreiheit als (politisches) Minderheitenrecht:<sup>45</sup>

► Mit dem Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden, gewährleistet [Art. 9 Abs. 1 GG](#) ein konstituierendes Prinzip der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung. Das soziale System des durch das Grundgesetz verfaßten Gemeinwesens soll weder in ständisch-korporativen Ordnungen, wie sie namentlich das Kennzeichen älterer Sozialordnungen waren, Gestalt gewinnen, noch in der planmäßigen Formung und Organisation durch den Staat nach den Maßstäben eines von der herrschenden Gruppe diktierten Wertsystems, wie sie den totalitären Staat der Gegenwart kennzeichnet. In diesem Prinzip sind der menschenrechtliche Gehalt der Vereinigungsfreiheit und ihre Bedeutung für die Gestaltung der Gesellschaft und des Staates eng aufeinander bezogen. Der menschenrechtliche Gehalt wird deutlich im Blick auf das Bild des Menschen, von dem das Grundgesetz in [Art. 1](#) ausgeht; es ist nicht das des isolierten und selbstherrlichen Individuums, sondern das der gemeinschaftsbezogenen und gemeinschaftsgebundenen Person, die, von unverfügbarem Eigenwert, zu ihrer Entfaltung auf vielfältige zwischenmenschliche Bezüge angewiesen ist. Diese stellen sich zu einem wesentlichen Teil durch Vereinigungen her. Auch [Art. 9 Abs. 1 GG](#) ist also durch einen personalen Grundzug gekennzeichnet.

[BVerfGE 50, 290, 353 f. \(Mitbestimmung \[1978\]\)](#) ◀

### 2. Welche Bedeutung hat der Schutz der Koalitionsfreiheit?

- 31 Ähnlich wie bei der allgemeinen Vereinigungsfreiheit geht es auch bei der Koalitionsfreiheit im Kern um die Bündelung und Durchsetzung von Interessen.<sup>46</sup> [Art. 9 Abs. 3 GG](#) gewährleistet den Schutz der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Dieser Schutz wurde in der Weimarer Republik von der Arbeiterbewegung erkämpft und [Art. 159 WRV](#) im Abschnitt zum Wirtschaftsleben geregelt. Heute ist die Koalitionsfreiheit in verschiedenen europäischen und internationalen Vorschriften verankert (bspw. [Art. 11 Abs. 1 EMRK](#) und [Art. 12 EU-GRCh](#), eingehend dazu unten [§ 16 Rn. 37 ff.](#)). [Art. 9 Abs. 3](#) ist zudem verfassungsrechtliche Grundlage dafür, dass Koalitionen rechtlich verbindliche, normative (und damit für ihren Bereich gesetzesähnliche) Regeln aushandeln

44 Grundlegend Coase, [Economica 4 \(1937\), 386](#).

45 Vgl. Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 9, Rn. 22.

46 Grundlegend Olson, The Logic of Collective Action, 1965.

können. Einfachgesetzliche Ausgestaltung erfährt die Koalitionsfreiheit in dieser Hinsicht durch das **Tarifvertragsgesetz (TVG)**.<sup>47</sup>

### 3. Ist die Pflichtmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Körperschaften verfassungsgemäß?

**Art. 9 Abs. 1 GG** schützt auch davor, Vereinigungen beitreten zu müssen (negative Vereinigungsfreiheit, § 16 Rn. 9). Relevant wurde dies in der Rechtsprechung vor allem im Kontext der Pflichtmitgliedschaft in Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere in **Industrie- und Handelskammern (IHK)**.<sup>48</sup> Alle natürlichen und juristischen Personen, die im jeweiligen Kammerbezirk eine Betriebsstätte unterhalten, sind Pflichtmitglieder der IHK (vgl. § 2 IHKG). Die IHKs haben nach § 1 I IHKG insbesondere die Aufgabe, die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen. Das BVerfG betont, dass die negative Vereinigungsfreiheit nur vor privatrechtlichen Zwangvereinigungen schütze.<sup>49</sup> Hinsichtlich des Schutzes vor öffentlich-rechtlichen Zwangvereinigungen bleibe daher nur der Rückgriff auf **Art. 2 Abs. 1 GG**:

► Die Vereinigungsfreiheit des **Art. 9 Abs. 1 GG** zielt auf **freiwillige Zusammenschlüsse** zu frei gewählten Zwecken. Eine gesetzlich angeordnete Eingliederung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft beruht hingegen auf einer Entscheidung des Gesetzgebers, **bestimmte öffentliche Aufgaben auch unter kollektiver Mitwirkung privater Akteure zu erledigen**. In **Art. 9 GG** findet dagegen das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung zu selbst definierten Zwecken seinen grundrechtlichen Niederschlag. Das beide Zusammenschlüsse verbindende Element ist zwar das Kollektiv, doch unterliegen Zweck und Gehalt nach **Art. 9 GG** der Selbstbestimmung, was die Vereinigung erheblich von einer gesetzlich geschaffenen Körperschaft unterscheidet. **Art. 9 Abs. 1 GG** enthält insbesondere das Recht, in einer Distanz zum Staat und zu politischen Parteien eigene Vereinigungen zu gründen oder ihnen fernzubleiben. Das weitere Recht, nicht durch Pflichtmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden, ergibt sich demgegenüber aus **Art. 2 Abs. 1 GG**.

**BVerfGE 146, 164, 194 (Pflichtmitgliedschaft IHK [2017])** ◀

In Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur wird demgegenüber die Meinung vertreten, dass auch in diesem Fall die negative Vereinigungsfreiheit des **Art. 9 Abs. 1 GG** herangezogen werden könne.<sup>50</sup> Begründet wird dies damit, dass es keinen Unterschied mache, ob die Vereinigung privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert sei. Zudem sei der Beitrittszwang in eine öffentlich-rechtliche Vereinigung aufgrund der staatlichen Nähe gerade als besonders intensiv zu bewerten.

32 ◆



JUS 2010, 626

47 Kritisch dazu Ewer, NJW 2015, 2230; Fischinger/Monsch, NJW 2015, 2209.

48 Siehe nur BVerfGE 146, 164 (Pflichtmitgliedschaft IHK [2017]); BVerfG NVwZ 2002, 335; BVerwG NJW 2021, 406.

49 BVerfGE 10, 89, 102 ((Großer) Erftverband [1959]).

50 Vgl. nur v. Coelln, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 9, Rn. 14 m.w.N.

33 ◆

- ◆ 34 Die Frage nach der Pflichtmitgliedschaft in einer IHK bzw. anderen öffentlich-rechtlichen Vereinigungen (bspw. Rechtsanwalts- oder Ärztekammern) ist von erheblicher praktischer Bedeutung. Festzuhalten ist dabei, dass eine Pflichtmitgliedschaft – unabhängig welches Grundrecht man als Maßstab heranzieht – nicht *per se* verfassungswidrig ist. Allerdings sind die Schrankenanforderungen der Vereinigungsfreiheit (§ 16 Rn. 14) strenger als die des Art. 2 Abs. 1 GG. Ferner müssen die mit der Pflichtmitgliedschaft einhergehenden Konsequenzen verhältnismäßig sein. Im Zentrum steht dabei die Fragen, ob die öffentlich-rechtliche Vereinigung einen legitimen Zweck erfüllt bzw. welche Verpflichtungen für die Mitglieder damit verbunden sind (bspw. Beitragspflichten).

### 4. Ist das Streikverbot für Beamte:innen verfassungsgemäß?

- ◆ 35 Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist das Streikverbot für Beamte:innen in Deutschland mit dem Grundgesetz vereinbar und gilt weiterhin uneingeschränkt.<sup>51</sup> Das Gericht begründet dies mit den **hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums** (Art. 33 Abs. 5 GG), die eine verfassungssimmanente Schranke der Koalitionsfreiheit bilden. Bei diesen Grundsätzen handele es sich um einen „Kernbestand von Strukturprinzipien [...], die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind“.<sup>52</sup> Das Streikverbot sei dabei in der **Treuepflicht** und dem **Alimentationsprinzip** der Beamte:innen verankert:<sup>53</sup> Die Treuepflicht verlange, dass die Beamte:innen bei Erfüllung ihrer Aufgaben eigene Interessen zurückstellten. Zudem würden Beamte:innen lebenslang angemessen alimentiert, im Gegenzug verpflichteten sie sich bei Eintritt in das Beamtenverhältnis, ihre gesamte Arbeitskraft dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen. Ein Streikrecht für Beamte:innen lasse sich damit nicht vereinbaren:

► Das Streikverbot ist nach der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Konzeption des Berufsbeamtentums sowohl mit dem Alimentationsprinzip als auch mit der Treuepflicht untrennbar verbunden. **Mit diesen beiden funktionswesentlichen Prinzipien lässt sich ein Streikrecht für Beamte nicht vereinbaren;** das Streikverbot gewährleistet und rechtfertigt vielmehr erst die gegenwärtige Ausgestaltung der genannten Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums. Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei dem Streikverbot des Art. 33 Abs. 5 GG um ein eigenständiges, systemnotwendiges und damit fundamentales Strukturprinzip des Berufsbeamtentums. Seine Preisgabe würde die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Ordnung des Berufsbeamtentums grundsätzlich in Frage stellen. Das **Streikverbot ist Teil der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG** und vom Gesetzgeber zu beachten. Ein Streikrecht, auch nur für Teile der Beamtenschaft, gestaltete das Verständnis vom und die Regelungen des Beamtenverhältnisses grundlegend um.

51 BVerfGE 148, 296 (Streikverbot für Beamte [2018]) mit Verweis auf BVerfGE 19, 303 (Dortmunder Hauptbahnhof [1965]).

52 BVerfGE 8, 332, 343 (Wartestandsbestimmungen [1958]).

53 Zu den weiteren Grundsätzen des Art. 33 Abs. 5 GG siehe Bickenbach, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 33, Rn. 114 ff.

Es hebelte die funktionswesentlichen Prinzipien der Alimentation, der Treuepflicht, der lebenszeitigen Anstellung sowie der Regelung der maßgeblichen Rechte und Pflichten einschließlich der Besoldung durch den Gesetzgeber aus, erforderte jedenfalls aber deren grundlegende Modifikation. Für eine Regelung etwa der Besoldung durch Gesetz bliebe im Falle der Zuerkennung eines Streikrechts kein Raum. Würde die Besoldung von Beamten oder Teile hiervon erstritten werden können, ließe sich die derzeit bestehende Möglichkeit des einzelnen Beamten, die verfassungsmäßige Alimentation gerichtlich durchzusetzen – und damit die subjektiv-rechtliche Ausgestaltung des Art. 33 Abs. 5 GG – nicht mehr rechtfertigen. **Das Alimentationsprinzip dient aber zusammen mit dem Lebenszeitprinzip einer unabhängigen Amtsführung und sichert die Pflicht des Beamten zur vollen Hingabe für das Amt ab.** Um dies zu gewährleisten, hat das Bundesverfassungsgericht die Pflicht des Dienstherrn zur amtsangemessenen Besoldung als einen essentiellen Bestandteil des Alimentationsprinzips betont.

**BVerfGE 148, 296, 364 f. (Streikverbot für Beamte [2018])** ◀

36 ◆

Ein weiterer Blick ist auf das Zusammenspiel mit der Rechtsprechung anderer Gerichte zu werfen.<sup>54</sup> Die Frage des Streikverbots für Beamte:innen zeigt exemplarisch das Verhältnis von verfassungsrechtlichen Grundrechten zu den Grundrechten der EMRK (§ 2 Rn. 2): Der EGMR<sup>55</sup> und auf dessen Rechtsprechung fußend das BVerwG<sup>56</sup> sahen ein generelles Streikverbot für Beamte:innen als unvereinbar mit der Koalitionsfreiheit gem. Art. 11 Abs. 1 EMRK an. Der EMRK kommt gem. Art. 59 Abs. 2 GG der Rang eines einfachen Bundesgesetzes zu. Zwar berücksichtigt das BVerfG die Rechtsprechung des EGMR im Rahmen völkerrechtsfreundlicher Auslegung (§ 5 Rn. 10) des Grundgesetzes, eine solche Auslegung hat jedoch Grenzen. Auch wenn der EGMR das Streikverbot für Beamte:innen als unvereinbar mit Art. 11 Abs. 1 EMRK bewertet, so muss das BVerfG dieser Linie in Bezug auf Art. 9 Abs. 3 GG nicht zwingend folgen, wenn diese Bewertung nach Ansicht des Gerichts mit Vorgaben des Grundgesetzes kollidiert.<sup>57</sup>

## III. Europäische Dogmatik

### 1. Was ist der Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 EMRK?

37 ◆

Art. 11 Abs. 1 EMRK enthält zwei Konventionsrechte: die Versammlungsfreiheit (§ 13 Rn. 37 ff.) und die Vereinigungsfreiheit. Die Koalitionsfreiheit wird zwar nicht ausdrücklich im Wortlaut der Norm genannt, aber mit hineingelesen.

38 ◆

Der konventionsrechtliche Vereinigungsbegriff des Art. 11 EMRK verlangt den Zusammenschluss mehrerer Menschen zur Erreichung eines gemeinsamen

54 Einen guten Überblick bietet Sura, NJOZ 2019, 1.

55 Siehe nur EGMR NZA 2010, 1423, 1425; hierzu Linder, DÖV 2011, 305.

56 BVerwGE 149, 117 (Streikverbot für Beamte [2014]).

57 BVerfGE 148, 296, 355 (Streikverbot für Beamte [2018]); ferner Jacobs/Payandeh, JZ 2019, 19.

Ziels.<sup>58</sup> Die Zwecke können dabei kultureller, sozialer, aber auch kommerzieller Natur sein.<sup>59</sup> Erfasst sind auch politische Parteien.<sup>60</sup> Nicht umfasst sind öffentlich-rechtliche Vereinigungen.<sup>61</sup> Wie die verfassungsrechtliche Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit hat auch Art. 11 Abs. 1 EMRK eine negative Dimension, gewährleistet also das Recht, einer Vereinigung fernzubleiben oder aus ihr auszutreten.<sup>62</sup> Ausdrücklich in Art. 11 Abs. 1 EMRK genannt sind zudem die Gewerkschaften, als Vereinigung von Arbeitnehmer:innen, die die Interessen ihrer Mitglieder schützt.<sup>63</sup> Geschützt wird dabei das Recht zur Gründung von Gewerkschaften, aber auch die gewerkschaftliche Betätigung.<sup>64</sup>

### 2. Wie sind Eingriffe in Art. 11 Abs. 1 EMRK zu rechtfertigen?

- ◆ 39 Handlungen, die die Bildung oder die Tätigkeit einer Vereinigung behindern oder eine Mitgliedschaft in einer solchen vorschreiben, können Eingriffe in die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit darstellen (etwa die Weigerung eines Konventionsstaates, einer Vereinigung Rechtspersönlichkeit zu verleihen).<sup>65</sup> Eine Rechtfertigung solcher Eingriffe ist unter der Maßgabe des Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK möglich: Es bedarf danach einer gesetzlichen Grundlage, eines legitimen Zwecks für die Einschränkung sowie der Notwendigkeit der Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft zur Zweckerreichung.
- ◆ 40 Ein verschärfter Maßstab ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Parteiverboten anzulegen. Der EGMR hält ein Verbot nur dann für gerechtfertigt, wenn das Parteikonzept im Widerspruch zum Konzept der demokratischen Gesellschaft steht.<sup>66</sup> Dies ist indessen nicht *per se* anzunehmen, wenn eine Partei die bestehende Rechts- und Verfassungsordnung ändern will.<sup>67</sup>

### 3. Was ist der Schutzbereich von Art. 12 EU-GRCh?

- ◆ 41 Art. 12 Abs. 1 EU-GRCh entspricht nahezu wörtlich der Regelung des Art. 11 Abs. 1 EMRK. Gewährleistet werden die Versammlungsfreiheit (§ 13 Rn. 40 f.) sowie die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit. Der unionale Vereinigungsbe- griff umfasst jeden Zusammenschluss einer Personenmehrheit mit einer gewissen organisatorischen Dichte.<sup>68</sup> Der Zusammenschluss muss freiwillig erfolgen, Zwangvereinigungen sind nicht geschützt.<sup>69</sup> Ausdrücklich geschützt werden in Art. 12 Abs. 2 EU-GRCh aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für das demokratische Gemeinwesen politische Parteien.

58 EGMR v. 12.12.2002, 56400/00 – Cesnieks/Lettland.

59 EGMR v. 24.11.2009, 27809/08, Rn. 50 – Friend.

60 EGMR v. 12.4.2011, 12976/07, Rn. 78 – Republikanische Partei Russlands/Russland.

61 EGMR v. 6.11.2003, 48047/99 – Popov ua/Bulgarien.

62 EGMR v. 22.9.2011, 29953/08, Rn. 52 – A.S.P.A.S. ua/Frankreich.

63 EGMR v. 8.10.2013, 10684/04, Rn. 41 – Familia Trade Unions General Federation/Rumänien.

64 EGMR v. 27.2.2007, 11002/05, Rn. 38 f. – Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (AS-LEF)/Vereinigtes Königreich.

65 EGMR v. 8.4.2014, 70945/11 – Magyar Kereszteny Mennonita Egyhaz ua/Ungarn.

66 EGMR v. 15.1.2013, 40959/09, Rn. 79 – Eusko Abertzale Ekintza – Accion Nacionalista Vasca/Spanien.

67 EGMR v. 3.5.2007, 51290/99, Rn. 32 – Demokratik Kitle Partisi ua/Türkei.

68 Vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., Art. 12, Rn. 11.

69 Vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., Art. 12, Rn. 11.

42 ◆

Der Schutzmfang des **Art. 12 EU-GRCh** darf gem. **Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh** nicht hinter der Konventionsregelung zurückbleiben. Der EuGH orientiert sich daher an der Rechtsprechung des EGMR zu **Art. 11 Abs. 1 EMRK**.<sup>70</sup> Insoweit ergeben sich keine Unterschiede zum Schutzbereich des konventionalen Vereinigungsbegriffs des **Art. 11 Abs. 1 EMRK**.

43 ◆

Die unionale Koalitionsfreiheit schützt sowohl die individuelle Freiheit, sich in Koalitionen zusammenzuschließen oder nicht zusammenzuschließen ebenso wie die Koalition an sich.<sup>71</sup> Insofern handelt es sich, wie bei Art. 9 Abs. 3 GG, um ein Doppelgrundrecht. Die kollektive Koalitionsfreiheit, also die Arbeit der Koalitionen (bspw. das Verhandeln von Tarifverträgen), ist zudem ausdrücklich in **Art. 28 EU-GRCh** geregelt.<sup>72</sup>

44 ◆

#### 4. Wie sind Eingriffe in **Art. 12 EU-GRCh** zu rechtfertigen?

Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit sind unter den allgemeinen Voraussetzungen des **Art. 52 Abs. 1 EU-GRCh** möglich. Aufgrund des **Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh** ist dabei den Rechtsfertigungsanforderungen des **Art. 11 Abs. 2 EMRK** Rechnung zu tragen. Für ein Parteiverbot bedarf es zudem zwingender Gründe.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Jarass, in: Jarass, Kommentar Charta der EU-Grundrechte, 4. Aufl., **Art. 12, Rn. 22**.

<sup>71</sup> EuGH, **ECLI:EU:C:2015:86**, Rn. 26 – Sähköalojen ammattiliitto.

<sup>72</sup> Siehe Waltermann, **RdA 2014, 86**.

<sup>73</sup> Jarass, in: Jarass, Kommentar Charta der EU-Grundrechte, 4. Aufl., **Art. 12, Rn. 30**.