

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 5. März 2020

über die Popularklage

der Frau N. G. in T.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

des § 24 Abs. 1 der Schulordnung für schulartübergreifende Regelungen an Schulen in Bayern (Bayerische Schulordnung – BaySchO) vom 1. Juli 2016 (GVBl S. 164, ber. S. 241, BayRS 2230-1-1-1-K), die zuletzt durch §§ 1 und 2 der Verordnung vom 9. Juli 2019 (GVBl S. 420) geändert worden ist

Aktenzeichen: Vf. 13-VII-18

### Leitsätze:

1. Die in § 24 Abs. 1 BaySchO enthaltene Regelung zur Genehmigung und zu den Voraussetzungen wissenschaftlicher Erhebungen an Schulen ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
2. Weder aus der abwehrrechtlichen noch aus der teilhaberechtlichen Funktion der Freiheit der Wissenschaft (Art. 108 Alt. 2 BV) folgt ein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Anspruch auf Unterstützung von Forschungsvorhaben durch staatliche Stellen.
3. Trifft der Ordnungsgeber, gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage des Art. 89 Abs. 1 Satz 1, Satz 3 Nr. 10 BayEUG, eine diesbezügliche Regelung, muss er die Bayerische Verfassung als Wertordnung und damit auch den Stellenwert beachten, den diese der Freiheit der Wissenschaft einräumt. Zur Ge-

währleistung eines ordnungsgemäßen Schulbetriebs kann er gemäß Art. 130 Abs. 1 BV die Zulässigkeit wissenschaftlicher Erhebungen einschränken.

### **Entscheidung:**

Der Antrag wird abgewiesen.

### **Gründe:**

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob es mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist, durch Verordnung die Durchführung von Erhebungen an öffentlichen Schulen von der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde abhängig zu machen.
  
- 2 1. Die vom Bayerischen Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (jetzt: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus) erlassene Schulordnung für schulartübergreifende Regelungen an Schulen in Bayern (Bayerische Schulordnung – BaySchO) vom 1. Juli 2016 (GVBI S. 164, ber. S. 241, BayRS 2230-1-1-1-K), die zuletzt durch §§ 1 und 2 der Verordnung vom 9. Juli 2019 (GVBI S. 420) geändert worden ist, trifft in § 24 diesbezügliche Regelungen. Die Bestimmung hat – auszugsweise – folgenden Wortlaut:

§ 24  
Erhebungen  
(vergleiche Art. 85 BayEUG)

(1) <sup>1</sup>Erhebungen einschließlich Umfragen und wissenschaftlichen Untersuchungen sind nur nach Genehmigung der zuständigen Schulaufsichtsbe-

hörde zulässig. <sup>2</sup>Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn an der Erhebung ein erhebliches pädagogisch-wissenschaftliches Interesse anzuerkennen ist und sich die Belastung der Schulen in zumutbarem Rahmen hält. <sup>3</sup>Sind mehrere Schulaufsichtsbehörden betroffen, obliegt die Entscheidung der niedrigsten gemeinsamen Schulaufsichtsbehörde. <sup>4</sup>Über die Durchführung einer genehmigten Erhebung entscheidet die Schulleiterin oder der Schulleiter im Einvernehmen mit dem Elternbeirat oder – sofern an Schulen ein solcher nicht eingerichtet ist – dem Schülerausschuss, es sei denn, die Schülerinnen und Schüler bzw. die Erziehungsberechtigten sind zur Angabe der Daten verpflichtet. <sup>5</sup>Über schulinterne Erhebungen entscheidet die Schulleiterin oder der Schulleiter.

(2) Keiner Genehmigung bedürfen Erhebungen der Schulaufsichtsbehörden, des Landesamts für Statistik und des jeweiligen Sachaufwandsträgers im Rahmen seiner schulbezogenen Aufgaben.

...

- 3 2. Diese Regelungen, die grundsätzlich für alle öffentlichen Schulen und die staatlich anerkannten Ersatzschulen mit dem Charakter einer öffentlichen Schule gelten (§ 1 BaySchO), beruhen auf der Ermächtigungsgrundlage des Art. 89 BayEuG:

#### Art. 89 Verordnungsermächtigung

(1) <sup>1</sup>Das zuständige Staatsministerium kann im Rahmen des in Art. 131 der Verfassung und in Art. 1 bestimmten Bildungs- und Erziehungsauftrags durch Rechtsverordnung Näheres zum Schulbetrieb an öffentlichen Schulen regeln. <sup>2</sup>Dabei ist der nötige erzieherische Freiraum für jede Lehrkraft zu gewährleisten. <sup>3</sup>Die Schulordnungen können insbesondere regeln:

...

10. die Zulässigkeit von Erhebungen und Sammlungen sowie die Verteilung von Druckschriften in Schulen,

...

- 4 3. In einem Merkblatt zur Vorbereitung von Erhebungen an öffentlichen Schulen in Bayern ([https://www.km.bayern.de/download/6816\\_merkblatt\\_antragsunterlagen](https://www.km.bayern.de/download/6816_merkblatt_antragsunterlagen); Stand: 27. Mai 2019) hat das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kul-

tus wesentliche Aspekte der Genehmigung zusammengestellt. Nach Abschnitt 1 (Einführende Hinweise, S. 2) kann eine Erhebung nur dann genehmigt werden, wenn unter anderem ein erhebliches pädagogisches wie wissenschaftliches Interesse an der Erhebung anzuerkennen ist, indem sie in bedeutendem Umfang neue Erkenntnisse mit Relevanz für den schulischen Bereich erwarten lässt. Der in früheren Auflagen des Merkblatts (bis Stand: Mai 2018, S. 2 f.) enthaltene Hinweis, dass dies in der Regel bei Erhebungen im Zusammenhang mit Bachelor-, Master-, Zulassungs- und Diplomarbeiten sowie bei Dissertationen nicht der Fall ist, findet sich in der aktuellen Fassung nicht mehr.

## II.

- 5 Die Antragstellerin ist der Auffassung, bei dem Genehmigungsvorbehalt in § 24 Abs. 1 BaySchO handle es sich um eine unzulässige Einschränkung von Grundrechten, die nach Art. 98 Satz 4 BV zur Nichtigerklärung der Vorschrift führen müsse.
- 6 1. Einschränkungen verfassungsrechtlich gewährleisteter Grundrechte seien nach Art. 98 Satz 2 BV nur durch ein Gesetz zulässig. Vorliegend erfolge die Einschränkung durch eine Verordnung. Schulaufsichtsbehörden entschieden über Grundrechtseinschränkungen.
- 7 Art. 98 Satz 2 BV lasse Grundrechtseinschränkungen nur zu, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt dies zwingend erforderten. Nach § 24 Abs. 1 BaySchO könne im Rahmen von wissenschaftlichen Erhebungen, Umfragen und Untersuchungen die Verneinung eines erheblichen pädagogisch-wissenschaftlichen Interesses oder die Feststellung eines unzumutbaren Arbeitsaufwands für Schulen durch die Schulaufsichtsbehörde zu einer Einschränkung der in Art. 101, 108 und 118 BV gewährleisteten Grundrechte führen, obgleich die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt nicht tangiert würden.

- 8 2. Die in Art. 101 BV garantierte Handlungsfreiheit werde unverhältnismäßig eingeschränkt. Der Genehmigungsvorbehalt in § 24 Abs. 1 BaySchO sei geeignet, die Handlungs- und Wahlfreiheit von Forschenden hinsichtlich des Inhalts (anzuerkennendes erhebliches pädagogisch-wissenschaftliches Interesse) und der Art (Belastung der Schulen in zumutbarem Rahmen) des Forschungsvorhabens einzuschränken. Das sei nicht erforderlich, um einen wahrscheinlich eintretenden Schaden an Personen, individuellen oder kollektiven Rechtsgütern abzuwenden. Bei einer Abwägung sei ein Grundrecht von Verfassungsrang wie die allgemeine Handlungsfreiheit höher zu bewerten als ein möglicherweise erhöhter Arbeitsaufwand einzelner Schulen. Die Versagung der Genehmigung beschränke nicht nur die allgemeine Handlungsfreiheit der Forschenden, sondern auch die der interessierten potenziellen Teilnehmenden.
- 9 3. § 24 Abs. 1 BaySchO schränke auch die Freiheit der Wissenschaft (Art. 108 BV) ein, mache einige Forschungsvorhaben grundsätzlich unmöglich oder zwingen zu Veränderungen im Forschungsdesign. Empirische Untersuchungen (z. B. mit Daten aus Umfragen oder Interviews), die keinen explizit pädagogischen, sondern beispielsweise einen soziologischen, psychologischen oder sozialarbeitswissenschaftlichen Schwerpunkt hätten, seien nicht oder nicht ohne Einschränkungen umsetzbar. Die Freiheit der Themenwahl werde durch das in § 24 Abs. 1 Satz 2 BaySchO genannte Interesse eingeschränkt, weil anzunehmen sei, dass nicht jedes Thema als erheblich oder interessant anerkannt werde. Dass der Genehmigungsvorbehalt vor allem dem Ausschluss bestimmter wissenschaftlicher Arbeiten diene, werde in dem Merkblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zur Vorbereitung von Erhebungen an öffentlichen Schulen in Bayern (Stand: Dezember 2017) deutlich. Dort sei ausgeführt, dass bei Erhebungen im Zusammenhang mit Bachelor-, Master-, Zulassungs- und Diplomarbeiten sowie bei Dissertationen, die nicht in ein größeres Forschungsvorhaben von herausgehobenem wissenschaftlichem Interesse eingebunden seien, in der Regel keine neuen Erkenntnisse bedeutenden Umfangs mit Relevanz für den schulischen Bereich zu erwarten seien. Es sei also davon auszugehen, dass in der praktischen Umsetzung des § 24 Abs. 1 BaySchO das Grundrecht aus

Art. 108 BV hinsichtlich der Wahlfreiheit des Forschungsgegenstands, der methodischen Umsetzung des Forschungsvorhabens und auch der Form der wissenschaftlichen Arbeit massiv eingeschränkt werde. Ein milderer Mittel zur Gewährleistung etwa eines funktionierenden Schulbetriebs stehe in Gestalt der allgemeinen Handlungsfreiheit zur Verfügung. Die jeweils adressierten Personen könnten die Teilnahme an einer Erhebung einfach ablehnen.

- 10** 4. Die angegriffene Norm verstoße auch gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 BV), der ein Verbot der ungerechtfertigten Ungleichbehandlung aufgrund personenbezogener Merkmale beinhalte. Das Merkblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Stand: Dezember 2017) verdeutliche, dass § 24 Abs. 1 BaySchO vor allem Studierenden und Doktoranden eine Genehmigung für wissenschaftliche Erhebungen an Schulen versagen solle. Die in dem Merkblatt näher bezeichneten, in der Regel nicht genehmigungsfähigen Forschungsarbeiten (Bachelor-, Master-, Zulassungs- und Diplomarbeiten sowie nicht in ein größeres Forschungsvorhaben von herausgehobenem wissenschaftlichem Interesse eingebundene Dissertationen) würden ausschließlich von Studierenden und Doktoranden verfasst. Hier werde ein personenbezogenes Differenzierungsmerkmal eingeführt, das zu einer unverhältnismäßigen Ungleichbehandlung führe. Kein staatliches Ziel sei geeignet oder erforderlich, eine Ungleichbehandlung von Studierenden und Doktoranden zu rechtfertigen.

### III.

- 11** 1. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.
- 12** 2. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung ist die Popularklage bereits unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.
- 13** a) Die Antragstellerin lege entgegen Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG die behaupteten Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht substantiiert dar, sondern greife lediglich

den Vollzug der Norm an. Der Antrag enthalte keinen Tatsachenvortrag, der es möglich erscheinen lasse, dass die angegriffene Norm selbst gegen die Verfassung verstoßen könnte. Die Antragstellerin bringe nur vor, dass die praktische Umsetzung des § 24 Abs. 1 BaySchO in Form einer Ablehnung der Genehmigung die allgemeine Handlungsfreiheit und die Wissenschaftsfreiheit einschränken würde. Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz werde aus dem ministeriellen Merkblatt zur Vorbereitung von Erhebungen an öffentlichen Schulen in Bayern abgeleitet, weil darin deutlich werde, dass § 24 Abs. 1 BaySchO vor allem Studierenden und Doktoranden eine Genehmigung für wissenschaftliche Erhebungen an Schulen versagen solle. Damit stelle die Antragstellerin nicht auf die Verfassungswidrigkeit der Norm ab, sondern auf den Verwaltungsvollzug.

- 14 b) Die Popularklage sei jedenfalls unbegründet.
- 15 aa) Die in Art. 108 Alt. 2 BV verbürgte Freiheit der Wissenschaft stehe der angegriffenen Regelung nicht entgegen. Der Antragstellerin gehe es weder um die Abwehr eines Eingriffs in die Wissenschaftsfreiheit noch um die Teilhabe am staatlichen Wissenschaftsbetrieb, sondern um die uneingeschränkte Hilfestellung der Schulen zum Zweck der Forschung und Wissenschaft. Ein Recht auf uneingeschränkte Unterstützung von Forschungsvorhaben durch staatliche Schulen folge aus Art. 108 Alt. 2 BV jedoch nicht.
- 16 Dem Grundrecht auf Freiheit der Wissenschaft stehe der ebenfalls verfassungsrechtlich verbürgte Erziehungs-, Bildungs- und Schulgestaltungsauftrag des Staates gemäß Art. 130, 131 BV gegenüber. § 24 Abs. 1 BaySchO bringe diese beiden Verfassungsgarantien im Sinn praktischer Konkordanz in Einklang.
- 17 Art. 89 Abs. 1 Satz 3 Nr. 10 BayEUG sei die Ermächtigungsgrundlage für die Regelung des § 24 Abs. 1 BaySchO.
- 18 § 24 Abs. 1 BaySchO genüge auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Regelung diene dem Zweck, sicherzustellen, dass die Schulen ihren verfassungs-

rechtlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag hinreichend ausführen könnten. Dazu sei es notwendig, die Schulen von schulfremden Aufgaben möglichst frei zu halten. Die Einschränkung eines erheblichen pädagogisch-wissenschaftlichen Interesses und das Kriterium einer Belastungsgrenze für die Schulen seien angemessen, um Erhebungen ausschließen zu können, die mit einem Zeitaufwand verbunden seien, der negative Auswirkungen auf die Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags hätte.

- 19** Letztlich schaffe die angegriffene Regelung einen angemessenen Ausgleich zwischen dem wissenschaftlichen Interesse an der Erlangung verifizierbarer Daten und der Notwendigkeit, die Schulen bei der Umsetzung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags nicht einzuschränken und dabei die Einhaltung des Datenschutzes für die Schulleitungen, Lehrkräfte sowie Schülerinnen und Schüler zu garantieren.
- 20** bb) § 24 Abs. 1 BaySchO verstoße nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit. Der Schutzbereich des Art. 101 BV sei nicht eröffnet. Jedenfalls läge eine Rechtfertigung des Eingriffs vor.
- 21** Die Entscheidung des Ordnungsgebers, einen Genehmigungsvorbehalt für Erhebungen an Schulen und als Zulässigkeitsvoraussetzungen ein erhebliches pädagogisch-wissenschaftliches Interesse sowie eine Zumutbarkeitsgrenze vorzusehen, beschränke den Grundrechtsberechtigten in keiner Weise, ein bestimmtes Forschungsthema zu wählen bzw. Forschungen durchzuführen. Erst durch den Vollzug des Gesetzes könne es zu ablehnenden Entscheidungen kommen.
- 22** Die allgemeine Handlungsfreiheit sei nicht schrankenlos gewährleistet, sondern stehe unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Auf die Voraussetzungen des Art. 98 Sätze 1 bis 3 BV komme es daher nicht an. Mit „Gesetz“ sei dabei nicht nur ein Parlamentsgesetz, sondern jedes materielle Gesetz gemeint. Auch Rechtsverordnungen wie § 24 Abs. 1 BaySchO seien damit erfasst.



- 23** cc) § 24 Abs. 1 BaySchO verstoße nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 BV. Der Schutzbereich sei bereits nicht eröffnet.
- 24** Die Antragstellerin entnehme die von ihr geltend gemachte Ungleichbehandlung dem Merkblatt. § 24 Abs. 1 BaySchO enthalte keine entsprechende Regelung und nehme keinerlei Differenzierungen anhand sachbezogener oder personenbezogener Merkmale vor. Eine etwaige Ungleichbehandlung könne sich damit allenfalls im Vollzug der Norm äußern, nicht jedoch in der Norm selbst.

#### IV.

- 25** Die Popularklage ist zulässig.
- 26** 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs.1 Satz 1 VfGHG). Zu diesen zählt § 24 Abs. 1 BaySchO als Regelung der in Form einer Rechtsverordnung gemäß Art. 89 BayEUG vom zuständigen Staatsministerium erlassenen Bayerischen Schulordnung.
- 27** 2. Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass dargelegt wird, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig einschränkt. Die Antragstellerin argumentiert, die angegriffene Vorschrift erschwere das wissenschaftliche Arbeiten unverhältnismäßig, indem sie bestimmte Forschungsvorhaben, insbesondere solche mit nicht-pädagogischen Themenschwerpunkten, unmöglich mache oder beispielsweise zu methodischen Veränderungen bei der Umsetzung solcher Vorhaben zwingt. Damit rügt sie mit hinreichender Deutlichkeit in der angegriffenen Norm selbst angelegte Verletzungen der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und der Freiheit der Wissenschaft (Art. 108 Alt. 2 BV),

die nicht von vornherein ausgeschlossen erscheinen. Ob auch die Rüge einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) den Anforderungen an die Darlegung einer verfassungswidrigen Grundrechtseinschränkung durch die angegriffene Norm genügt, kann an dieser Stelle dahinstehen.

- 28** 3. Ist eine Popularklage in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie – wie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.5.2014 VerfGHE 67, 73 Rn. 60 m. w. N.).

V.

- 29** Die Popularklage ist unbegründet. § 24 Abs. 1 BaySchO verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.
- 30** 1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht verletzt.
- 31** Werden Vorschriften einer auf landesgesetzlicher Ermächtigung beruhenden Rechtsverordnung in zulässiger Weise mit der Popularklage angefochten, prüft der Verfassungsgerichtshof auch, ob sie auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen und sich in deren Rahmen halten. Würde es daran fehlen, verstießen die abgeleiteten Rechtsvorschriften gegen das Rechtsstaatsprinzip und wären schon aus diesem Grunde nichtig, ohne dass es noch darauf ankäme, ob durch sie in der Bayerischen Verfassung verbürgte Grundrechte verfassungswidrig eingeschränkt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.7.2004 VerfGHE 57, 84/93; vom 13.4.2005 VerfGHE 58, 77/91; vom 27.6.2011 VerfGHE 64, 96/104).

- 32** a) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Ermächtigungsgrundlage des Art. 89 Abs. 1 Satz 1, Satz 3 Nr. 10 BayEUG, auf die sich die angegriffene Norm stützt, sind nicht ersichtlich. Das zuständige Staatsministerium wird hierdurch ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Zulässigkeit von Erhebungen und Sammlungen sowie die Verteilung von Druckschriften in Schulen zu regeln.
- 33** b) Die angegriffene Regelung, die als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt konzipiert ist, hält sich im Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlage. In dem gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 BaySchO vorgesehenen präventiven Genehmigungsverfahren ist zu prüfen, ob und inwieweit beabsichtigte Erhebungen einschließlich Umfragen und wissenschaftlichen Untersuchungen mit den inhaltlichen Vorgaben des Normgebers vereinbar sind. Diese Voraussetzungen ergeben sich aus § 24 Abs. 1 Satz 2 BaySchO, wonach die Genehmigung nur erteilt werden kann, wenn an der Erhebung ein erhebliches pädagogisch-wissenschaftliches Interesse anzuerkennen ist und sich die Belastung der Schulen in zumutbarem Rahmen hält. Sie betreffen in Übereinstimmung mit Art. 89 Abs. 1 Satz 1 BayEUG den Schulbetrieb und sind hinreichend umgrenzt. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte hat die zuständige Schulaufsichtsbehörde das ihr eingeräumte Ermessen im jeweiligen Einzelfall pflichtgemäß auszuüben.
- 34** 2. § 24 Abs. 1 BaySchO verstößt nicht gegen die in Art. 108 Alt. 2 BV verbürgte Freiheit der Wissenschaft.
- 35** a) Das Grundrecht des Art. 108 BV schützt die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre; darunter fällt auch die wissenschaftliche Forschung, obwohl sie – anders als in Art. 5 Abs. 3 GG – nicht ausdrücklich genannt wird (vgl. VerfGH vom 7.11.1967 VerfGHE 20, 191/202; vom 23.12.1971 VerfGHE 24, 199/221; vom 28.7.1977 VerfGHE 30, 126/133; vom 8.1.1997 VerfGHE 50, 1/6; Geis in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 108 Rn. 16).

- 36** Der persönliche Schutzbereich des Art. 108 Alt. 2 BV erstreckt sich auf jede natürliche Person. Die Freiheit der Forschung steht jedem zu, der wissenschaftlich tätig ist oder tätig werden will (VerfGH vom 7.5.2008 VerfGHE 61, 103/112; BVerfG vom 16.1.1963 BVerfGE 15, 256/263 f.; vom 29.5.1973 BVerfGE 35, 79/112 f.). Auch der Studierende kann sich hierauf berufen, wenn er z. B. im Rahmen einer Seminararbeit oder Dissertation eigenverantwortlich in wissenschaftlicher Weise tätig wird (vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 108 Rn. 40).
- 37** In sachlicher Hinsicht schützt Art. 108 Alt. 2 BV alle traditionellen Zweige und „Spielarten“ der Wissenschaft, aber auch sich neu herausbildende Wissenschaftsansätze und Forschungsrichtungen sowie -gegenstände (vgl. Lindner, a. a. O., Rn. 44). Objektiv umfasst die Freiheit der Wissenschaft dabei alle auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen beim Auffinden von Erkenntnissen, ihre Deutung und Weitergabe, die Wahl der Methoden und die Entwicklung der Grundsätze ihrer Anwendung sowie die Methoden und Modalitäten der Weitergabe wissenschaftlicher Erkenntnisse. In subjektiver Hinsicht ist es primär Sache des einzelnen Wissenschaftlers, zu bestimmen, ob er eine von ihm gewählte Methodik als wissenschaftliche verstanden wissen will (vgl. Lindner, a. a. O., Rn. 45 f.).
- 38** Der Schutzbereich des Art. 108 Alt. 2 BV wird durch die angegriffene Regelung im Ergebnis nicht betroffen. Zwar erfassen Erhebungen im Sinn des § 24 Abs. 1 BaySchO auch systematische Befragungen, die Daten oder Meinungen zu bestimmten Themen erbringen sollen. Sie können schriftlich, mündlich oder mittels elektronischer Medien erfolgen. Adressaten können Schüler, Lehrkräfte und sonstige Schulbedienstete oder Erziehungsberechtigte sein (vgl. Graf/Pangerl, Schulordnung der Grundschule, § 24 BaySchO Erl. 1). Derartige Befragungen stellen eine anerkannte Methode zur Auffindung wissenschaftlicher Erkenntnisse dar. Aus Art. 108 Alt. 2 BV ergibt sich jedoch kein grundrechtlich geschützter Anspruch wissenschaftlich tätiger Personen auf Unterstützung von Forschungsvorhaben durch die Schulen und die Schulaufsichtsbehörden.

- 39** Durch Art. 108 BV wird jedem, der im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist, ein individuelles Freiheitsrecht gewährt, das die wissenschaftliche Betätigung gegen staatliche Eingriffe schützt. Es umfasst ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse (VerfGH vom 2.7.1997 VerfGHE 50, 129/142; VerfGHE 61, 103/112; vgl. zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG BVerfG vom 1.3.1978 BVerfGE 47, 327/367). Neben dem individuellen Freiheitsrecht enthält Art. 108 BV eine das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde wertentscheidende objektive Grundsatznorm. Insoweit verpflichtet die Wissenschaftsfreiheit den Staat auch zu Schutz und Förderung und gewährt den in der Wissenschaft Tätigen Teilhabe an öffentlichen Ressourcen und an der Organisation des Wissenschaftsbetriebs durch Bereitstellung personeller, finanzieller und organisatorischer Mittel (vgl. VerfGHE 50, 129/142; 61, 103/112; BVerfG vom 26.10.2004 BVerfGE 111, 333/353 f.). Ob und inwieweit hiermit eine grundrechtliche Position des einzelnen Wissenschaftlers korrespondiert, bedarf hier keiner Vertiefung (vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 108 Rn. 54; Geis in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 108 Rn. 22).
- 40** Denn um derartige Teilhabe geht es hier nicht. Die Antragstellerin fordert im Kern eine Hilfestellung bei Forschungsvorhaben an Schulen durch die genehmigungsfreie Ermöglichung von Erhebungen. Damit will sie aus Art. 108 BV einen Anspruch herleiten, den die Wissenschaftsfreiheit in diesem Umfang nicht gewährt. Ein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Anspruch auf Unterstützung von Forschungsvorhaben durch staatliche Stellen folgt weder aus der abwehrrechtlichen noch aus der teilhaberechtlichen Funktion des Art. 108 Alt. 2 BV (vgl. zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG BVerfG vom 30.1.1986 NJW 1986, 1243).
- 41** b) Trifft der Normgeber, wie vorliegend, eine Regelung zur Genehmigung und zu den Voraussetzungen von (auch) wissenschaftlichen Erhebungen an Schulen, muss er allerdings die Bayerische Verfassung als Wertordnung und damit auch den Stellenwert beachten, den diese der Freiheit der Wissenschaft einräumt (vgl.

BVerfG NJW 1986, 1243). Insoweit muss sichergestellt werden, dass über die Genehmigung sachgerecht, also frei von Willkür und unter angemessener Berücksichtigung des Zwecks des Anliegens entschieden wird. Den sich hieraus ergebenden Anforderungen wird § 24 Abs. 1 BaySchO gerecht.

- 42** aa) Der in den Art. 130 ff. BV normierte staatliche Erziehungs-, Bildungs- und Schulgestaltungsauftrag weist dem Staat die Verantwortung für das gesamte Schul- und Bildungswesen zu. Um diesem Auftrag gerecht werden zu können, muss der Staat eine originäre und unmittelbare Steuerungsmöglichkeit haben (VerfGH vom 17.11.1994 VerfGHE 47, 276/295). Diese Steuerungsmöglichkeit liegt vor allem in der Ausübung der staatlichen Schulaufsicht (Art. 130 Abs. 1 BV, Art. 111 bis 117 BayEUG). Zur Schulaufsicht gehört insbesondere die Befugnis des Staates zur zentralen Ordnung und Organisation des Schulwesens unter Beachtung der Bildungsziele der Bayerischen Verfassung (vgl. VerfGH vom 28.3.1974 VerfGHE 27, 47/55 f.; vom 9.6.1975 VerfGHE 28, 99/105 f.). Die Einwirkungsmöglichkeit des Staates erstreckt sich auch auf Fragen des Unterrichtsbetriebs wie die Ordnung in der Schule (VerfGH vom 27.3.1980 VerfGHE 33, 33/43; VerfGHE 47, 276/293). Bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist dem Staat grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet (VerfGH vom 21.10.1986 VerfGHE 39, 87/92; vom 17.5.2006 VerfGHE 59, 63/69), in dessen Rahmen der Gesetzgeber zu Typisierungen und Generalisierungen befugt ist (VerfGH vom 2.7.1998 VerfGHE 51, 109/114 f.; Geis in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 130 Rn. 8). Dem Verfassungsgerichtshof steht insoweit keine Zweckmäßigkeitkontrolle zu. Die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen hat der Gesetzgeber selbst zu treffen. Er muss die erforderlichen Vorschriften aber nicht in allen Einzelheiten selbst erlassen, sondern kann Regelungen über das Schulwesen auch durch eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzte Ermächtigungsnorm inhaltlich mitbestimmen (VerfGH vom 27.5.1981 VerfGHE 34, 82/93; vom 21.7.1981 VerfGHE 34, 106/110 f.; Geis, a. a. O., Rn. 5).
- 43** bb) Vor diesem Hintergrund begegnet die in § 24 Abs. 1 BaySchO getroffene Regelung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

- 44** Indem § 24 Abs. 1 BaySchO, gestützt auf die gesetzliche Ermächtigung in Art. 89 Abs. 1 Satz 1, Satz 3 Nr. 10 BayEUG, die Genehmigungsfähigkeit von Erhebungen an das Vorliegen eines erheblichen pädagogisch-wissenschaftlichen Interesses knüpft, engt die Vorschrift das Feld möglicher Erhebungen auf Vorhaben ein, die sich auf wissenschaftlicher Basis mit Schule und Bildung im weitesten Sinn beschäftigen. Ob das pädagogisch-wissenschaftliche Interesse erheblich ist, muss mit Blick auf den Zweck der Erhebung, den zu erwartenden Nutzen für die betreffende Schule sowie den allgemeinen Nutzen für die Schulart, für das Schulwesen insgesamt oder als Grundlage für bildungspolitische Überlegungen beurteilt werden (vgl. Graf/Pangerl, Schulordnung der Grundschule, § 24 BaySchO Erl. 8.1). Die Genehmigungsfähigkeit von Erhebungen wird darüber hinaus davon abhängig gemacht, dass sich die dadurch bedingte Belastung der Schulen in einem zumutbaren Rahmen hält. Sämtliche Genehmigungserfordernisse dienen der Sicherstellung eines möglichst ungestörten und auf die Unterrichts- und Erziehungsarbeit konzentrierten Schulbetriebs (Graf/Pangerl, a. a. O., Erl. 8.2). Daneben berücksichtigt die angegriffene Regelung auch Belange des Datenschutzes. Da in Erhebungen vielfach personenbezogene Daten erfasst werden, besteht ein innerer Zusammenhang des § 24 BaySchO insbesondere mit den Bestimmungen des Art. 85 BayEUG zur Verarbeitung personenbezogener Daten (vgl. Graf/Pangerl, a. a. O., Erl. 3).
- 45** Die in § 24 Abs. 1 BaySchO getroffene Regelung ist geeignet, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Schulen ihren Bildungs- und Erziehungsauftrag im Rahmen des Unterrichtsbetriebs effektiv umsetzen können.
- 46** Sie ist zur Erreichung dieses Zwecks auch erforderlich. Ohne das Erfordernis einer an bestimmte Voraussetzungen geknüpften Genehmigung stünde es jedem, der nach eigenem Verständnis wissenschaftlich tätig werden möchte, frei, Erhebungen an Schulen nach seinem Belieben durchzuführen. Dass dadurch sowohl der Ablauf des Schulbetriebs als auch datenschutzrechtliche Belange beeinträchtigt werden könnten, liegt auf der Hand.

- 47** Die in § 24 Abs. 1 BaySchO enthaltene Regelung verletzt auch nicht das Übermaßverbot. Bei dem geforderten speziellen wissenschaftlichen Bezug und dem notwendigen öffentlichen Interesse in Form eines zu erwartenden Nutzens für konkrete Schulen, bestimmte Schularten oder das Schulwesen insgesamt handelt es sich um Voraussetzungen, die sachlich naheliegen und keine unverhältnismäßige Belastung für die Initiatoren einer Erhebung begründen. Dass Schulen durch Erhebungen nur in zumutbarem Maß belastet werden dürfen, ist ebenfalls ein sachbezogener und nachvollziehbarer Bestandteil eines schonenden Ausgleichs.
- 48** Entgegen der Ansicht der Antragstellerin liegt ein schonenderes Mittel, Störungen des Unterrichtsbetriebs und Beeinträchtigungen des Datenschutzes zu verhindern, nicht darin, die Durchführung von Erhebungen lediglich von der Teilnahmebereitschaft der angesprochenen Personen abhängig zu machen. Dies hätte zur Folge, dass die dem Staat obliegende Gewährleistung des Datenschutzes und eines ordnungsgemäßen Unterrichtsbetriebs auf Dritte verlagert würde. Die Entscheidung über das Ob, den Inhalt und das Ausmaß von Erhebungen würde dann auf der Grundlage einer Vielzahl individuell unterschiedlicher privater Motive getroffen. Im Gegenzug begäbe sich der Staat, der seine Verantwortung für das Schulwesen im Interesse der Gesamtheit der Bürger wahrzunehmen hat (VerfGHE 47, 276/295), insoweit jeglicher Kontroll- und Einflussnahmemöglichkeit. Er könnte seinem Erziehungs-, Bildungs- und Schulgestaltungsauftrag teilweise nicht mehr gerecht werden.
- 49** 3. § 24 Abs. 1 BaySchO verstößt auch nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV).
- 50** Der Gleichheitssatz verbietet in seinem klassischen Gehalt, gleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise ungleich und ungleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise gleich zu behandeln (VerfGH vom 15.11.2006 VerfGHE 59, 219/228). Das Verbot der Ungleichheit gilt für die förmliche Gesetzgebung, aber auch für die untergesetzliche Normsetzung. Es betrifft somit auch den Ordnungsgeber (VerfGH vom 6.11.1967 VerfGHE 20, 183/189; vom 5.3.1976 VerfGHE 29, 26/29; Schmidt



am Busch in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 118 Rn. 34).

- 51** § 24 Abs. 1 BaySchO sieht jedoch keine Differenzierung zwischen Studierenden und Doktoranden einerseits sowie sonstigen Initiatoren einer Erhebung andererseits vor. Dies stellt die Antragstellerin auch nicht infrage. Sie befürchtet vielmehr die Gefahr einer Ungleichbehandlung, wenn über die Erteilung einer Genehmigung nach den Vorgaben des Merkblatts des zuständigen Staatsministeriums zur Vorbereitung von Erhebungen an öffentlichen Schulen in Bayern entschieden werde. Aus dem Merkblatt werde deutlich, dass § 24 Abs. 1 BaySchO darauf abziele, vor allem Studierenden und Doktoranden eine Genehmigung für wissenschaftliche Erhebungen an Schulen zu versagen; dieses personenbezogene Differenzierungsmerkmal führe zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung.
- 52** Das als praktische Hilfe für mögliche Antragsteller konzipierte Merkblatt ist ausdrücklich dazu bestimmt, erste Informationen über das Genehmigungsverfahren nach § 24 Abs. 1 BaySchO zu vermitteln. Die dort enthaltenen Hinweise betreffen also den Vollzug der angegriffenen Vorschrift. Der Normvollzug durch die Exekutive in der Praxis kann aber nicht Gegenstand des Popularklageverfahrens sein. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, in einem Normenkontrollverfahren Einzelakte zu überprüfen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 11.11.1997 VerfGHE 50, 226/245; vom 28.1.2003 VerfGHE 56, 1/3 f.; vom 30.1.2006 VerfGHE 59, 23/26; vom 24.04.2007 BayVBl 2007, 557/558; vom 10.10.2007 VerfGHE 60, 179/181; vom 9.8.2011 VerfGHE 64, 136/143). Eine Rechtsvorschrift verstößt nicht schon dann gegen die Bayerische Verfassung, wenn sie die Möglichkeit fehlerhafter oder rechtsmissbräuchlicher Anwendung bietet (vgl. VerfGH vom 27.11.1961 VerfGHE 14, 104/112; vom 18.5.1967 VerfGHE 20, 101/110; vom 19.4.1989 VerfGHE 42, 54/60; vom 14.11.2003 VerfGHE 56, 148/160; vom 17.3.2004 VerfGHE 57, 30/33; vom 27.6.2011 VerfGHE 64, 96/102). Dass das Merkblatt in seiner aktuellen Fassung (Stand: 27. Mai 2019) die von der Antrag-

stellerin beanstandeten Passagen ohnehin nicht mehr enthält, ist deshalb für die Entscheidung ohne Bedeutung.

- 53** 4. Ein Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) ist ebenso wenig gegeben.
- 54** In die allgemeine Handlungsfreiheit greift § 24 Abs. 1 BaySchO zwar auch ein, soweit davon wissenschaftliche Untersuchungen im Schulbereich betroffen sind, auf deren staatliche Unterstützung kein grundrechtlicher Anspruch aus Art. 108 Alt. 2 BV besteht. Auch unter diesem Blickwinkel bestehen gegen die Bestimmung aber keine verfassungsrechtlichen Bedenken, da die allgemeine Handlungsfreiheit nur innerhalb der Schranken der Gesetze gewährleistet ist. Hierzu zählen sämtliche Rechtsvorschriften, die – wie § 24 Abs. 1 BaySchO (vgl. die obigen Darlegungen) – mit der Bayerischen Verfassung einschließlich den aus Art. 101 BV selbst resultierenden Schranken, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in Einklang stehen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.5.2014 VerfGHE 67, 73 Rn. 67).

## VI.

- 55** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).