

## Abschlussfälle zu Staatsorganisationsrecht, Rn 256b

Aufgrund der neuen Tendenz in der Rechtsprechung des BVerfG, bei auch noch so **schwerwiegenden faktisch-mittelbaren** (also nicht zielgerichteten) Beeinträchtigungen bereits die **Schutzbereiche** der Grundrechte oder jedenfalls die **Eingriffsqualität** der Maßnahme **zu verneinen**, sofern für das staatliche Handeln ein hinreichend gewichtiger, dem Inhalt und der Bedeutung des berührten Grundrechts entsprechender Anlass besteht und die mitgeteilten Tatsachen zutreffen und negative Werturteile nicht unsachlich sind, sondern auf einen im Wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen<sup>1</sup>, muss von einer **erhöhten Prüfungs- und Examensrelevanz** ausgegangen werden. Wegen der inhaltlichen Reichweite eignet sich die Problematik hervorragend für eine **Verfassungsbeschwerde**, aber auch für einen verwaltungsgerichtlich geltend zu machenden **Unterlassungs- bzw. Folgenbeseitigungsanspruch**. Zwei Abschlussfälle sollen die Problematik verdeutlichen:

**Fall 1: Jugendsekten<sup>2</sup>:** Die Beschwerdeführer (im Folgenden: S) sind rechtsfähige Vereine, die unter unterschiedlichen Namen (z.B. Bhagwan und Osho) ihre religiöse Zielsetzung in einer bis dahin in Deutschland nicht gekannten Absolutheit durchzusetzen versuchten. Die Vorgehensweise hatte Mitte der 80er Jahre zu erheblichen Kontroversen in der Öffentlichkeit geführt. Zahlreiche Ausschüsse des Bundestages sowie eine Enquete-Kommission befassten sich mit dem Problem der sog. neuartigen Jugendsekten. Die Bundesregierung nahm diese Diskussion zum Anlass, im Rahmen zahlreicher „Informationsveranstaltungen“ S öffentlich als „Sekte“, als „Jugendreligion“, als „Jugendsekte“ und als „Psychosekte“ zu bezeichnen. In weiteren Äußerungen hieß es, die Sekten seien „destruktiv“ und „pseudoreligiös“, sie „manipulierten“ ihre Anhänger unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Die von der Bundesregierung mehrfach wiederholten Äußerungen führten nach Auffassung der S dazu, dass der Mitgliederbestand zunehmend verloren gegangen sei mit der Folge, dass die Vereine heute praktisch keine Bedeutung mehr hätten. Das Handeln der Regierung wurde in den Folgejahren von der Verwaltungsgerichtsbarkeit in allen Instanzen bestätigt. Das BVerwG hat die Klage der Jugendsekten letztlich mit dem Argument abgewiesen, Art. 65 GG beinhalte zugunsten der Bundesregierung eine verfassungsunmittelbare Ermächtigungsgrundlage für die in Rede stehende Informationstätigkeit.

Nach Ausschöpfung des Rechtswegs haben S gegen diese Entscheidungen Verfassungsbeschwerde erhoben. Mit Erfolg?

### Lösungsgesichtspunkte:

#### A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden

**I. Die Zuständigkeit des BVerfG** für Verfassungsbeschwerden ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.

**II. Beschwerdeführer** kann jede natürliche, nach Art. 19 III GG aber auch jede juristische Person sein, soweit sie grundrechtsfähig und das betreffende Grundrecht seinem Wesen nach auf sie anwendbar ist. Bei einer Religionsgemeinschaft ist das der Fall, wenn ihr Zweck die Pflege oder Förderung eines religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses sind.<sup>3</sup> Dass die S Gesellschaften des bürgerlichen Rechts (§ 705 BGB) bzw. Vereine i.S.d. § 21 BGB sind, steht dem nicht entgegen.

**III. Beschwerdegegenstand** kann gem. Art. 93 I Nr. 4a GG und § 90 I BVerfGG jede Maßnahme der öffentlichen Gewalt sein. Die Informationstätigkeit der Bundesregierung beruht auf Art. 65 GG und ist damit ein öffentlich-rechtliches Handeln.

**IV. Die Beschwerdebefugnis** setzt gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG voraus, dass der jeweilige Beschwerdeführer **behauptet**, durch den angegriffenen Akt der öffentlichen Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Art. 20 IV, 33, 38, 101, 103 und 104 genannten Rechte (grundrechtsgleiche Rechte) verletzt zu sein, und dass die behauptete Grundrechtsverletzung zumindest möglich erscheint (sog. **Möglichkeitstheorie**).<sup>4</sup> Möglich ist eine Grundrechtsverletzung immer dann, wenn sie lediglich nach keiner Betrachtungsweise ausgeschlossen werden kann. Vorliegend kann nicht ausgeschlossen werden, dass die S in ihrem Grundrecht auf Religionsfreiheit verletzt sind. Dass die S gegenwärtig, selbst und unmittelbar betroffen sind, liegt – da sich die Verfassungsbeschwerden gerade gegen belastende Gerichtsentscheidungen richten – dagegen auf der Hand.

**V. Die geforderte Rechtswegerschöpfung** ist nach Ausschöpfung des Instanzenzugs gegeben (vgl. § 90 II BVerfGG). Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht auch nicht ihre **Subsidiarität** entgegen, da anderweitiger Rechtsschutz ausscheidet.

**VI. Die Einhaltung der Monatsfrist** nach § 93 I BVerfGG ist zu unterstellen. Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

<sup>1</sup> BVerfGE 105, 279, 295 ff.; BVerwGE 82, 78, 82; *Faber*, NVwZ 2003, 159 ff.

<sup>2</sup> In Anlehnung an BVerfGE 105, 279 ff. (Osho).

<sup>3</sup> BVerfGE 105, 279, 293 f.; BVerfGE 99, 100, 118; 24, 236, 247; 19, 129, 132.

<sup>4</sup> Vgl. aus der Rspr. BVerfGE 6, 445, 447; 52, 303, 327; BVerfGE 102, 197, 206 f. mit Bespr. v. *Muckel*, JA 2001, 460 ff. und *Wilms*, JuS 2003 (!), 1083 ff. Aus der Lit. vgl. *Frotscher*, JuS 2000, L 21; *Jeand'Heur/Cremer*, JuS 2000, 991, 992; *Kahl*, JuS 2000, 1090, 1091. Unnötig komplizierend *Wilms*, JuS 2003, 1083 ff.

## B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet, wenn die angegriffenen Gerichtsentscheidungen die Bedeutung des Art. 4 I, II GG missachtet haben. Sollte dies festgestellt werden, hebt das BVerfG unter ausdrücklicher Benennung des verletzten Grundrechts die Gerichtsentscheidungen auf (vgl. § 95 BVerfGG).

### I. Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 4 I, II GG

1. Geschützt sind die Tätigkeiten der religiösen oder weltanschaulichen Vereinigungen, die sich die Pflege und Förderung eines religiösen Bekenntnisses und die Verkündung des Glaubens ihrer Mitglieder zum Ziel gesetzt haben. So fallen z.B. die Verbreitung der eigenen Überzeugung oder das sakrale Glockengeläut ebenso in den Schutzbereich wie die Selbstbestimmung über die eigene Organisation, Normsetzung und Verwaltung (vgl. Art. 137 III S. 1 WRV, der von *eigenen* Angelegenheiten spricht). Des Weiteren hat das BVerfG betont, dass die genannten Gewährleistungen darin ihren Ausdruck fänden, dass der Staat verpflichtet sei, sich in Fragen des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses **neutral** zu verhalten und nicht seinerseits den religiösen Frieden in der Gesellschaft zu gefährden.<sup>5</sup> Art. 4 I, II GG schütze daher vor diffamierenden, diskriminierenden oder verfälschenden Darstellungen einer religiösen oder weltanschaulichen Gemeinschaft. Nicht aber seien der Staat und seine Organe gehalten, sich mit derartigen Fragen überhaupt nicht zu befassen. Auch der neutrale Staat sei nicht gehindert, das tatsächliche Verhalten einer religiösen oder weltanschaulichen Gruppierung oder das ihrer Mitglieder nach weltlichen Kriterien zu beurteilen, selbst wenn dieses Verhalten letztlich religiös motiviert sei. Art. 4 I, II GG schütze nicht davor, dass sich staatliche Organe mit den Trägern des Grundrechts öffentlich – auch kritisch – auseinandersetzen. Nur die Regelung **genuin religiöser oder weltanschaulicher Fragen**, nur die **parteiergreifende Einmischung** in die Überzeugungen, die Handlungen und die Darstellung einzelner oder religiöser und weltanschaulicher Gemeinschaften seien dem Staat untersagt.<sup>6</sup>

2. Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze wahre die Bezeichnung der S als „**Sekte**“, als „**Jugendreligion**“, „**Jugendsekte**“ oder „**Psychosekte**“ die dem Staat vorgegebene Neutralität in religiösweltanschaulichen Fragen. Es handele sich um Formulierungen, die im Zusammenhang mit derartigen Erscheinungen allgemein üblich seien und die deshalb keinen diskriminierenden Charakter haben könnten. Das gelte auch für die Bezeichnung „**Psychosekte**“ angesichts der Tatsache, dass sich in der Bundesrepublik ein sog. Psychomarkt entwickelt habe, auf dem die S tätig gewesen seien. Insoweit sei der **Schutzbereich des Grundrechts nicht berührt**.<sup>7</sup>

3. Nicht mehr in dem verfassungsrechtlich gebotenen Sinne neutral seien dagegen die Attribute „**destruktiv**“ und „**pseudoreligiös**“. Das Gleiche treffe für die Feststellung zu, Mitglieder würden durch die Gemeinschaften „**manipuliert**“. Damit würden unlautere Methoden unterstellt, die S würden möglicherweise herabgesetzt und zugleich diffamiert. Das aber sei dem Staat verwehrt. Insoweit sei der **Schutzbereich eröffnet**.<sup>8</sup>

**Bewertung:** Das BVerfG macht entgegen seiner sonstigen weiten Auslegung der Schutzbereiche die Eröffnung des Schutzbereichs also nicht mehr von der thematischen Einschlägigkeit des Grundrechts, sondern von der Pflichtverletzung des Staates abhängig. Es verneint den Schutzbereich des Art. 4 I und II GG für den Fall, dass die Bundesregierung die Kompetenzordnung beachtet und materiell-rechtlich rechtmäßig gehandelt, insbesondere das staatliche Neutralitätsgebot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet hat. Damit ist das BVerfG in zweierlei Hinsicht von der allgemein anerkannten Grundrechtsdogmatik abgerückt:

- ⇒ Zum einen hat es bei der Frage nach der Schutzbereichseröffnung nicht mehr auf das Verhalten des Grundrechtsträgers, sondern auf die Pflichtverletzung des Hoheitsträgers abgestellt.
- ⇒ Zum anderen benutzt das Gericht bereits auf der Schutzbereichsebene das Argumentationsmuster, das nach herkömmlicher Grundrechtsdogmatik die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs bestimmt.

So etwas ist mit der allgemeinen Verfassungsinterpretation nicht vereinbar.<sup>9</sup>

### II. Eingriff in den Schutzbereich des Art. 4 GG

Die beschriebene Informationstätigkeit der Bundesregierung müsste sich auch als **Eingriff** darstellen.

Das BVerfG arbeitet heraus, dass herkömmlich unter einem Grundrechtseingriff ein **rechtsförmlicher** Vorgang verstanden werde, der **unmittelbar und gezielt** (final) durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot, also **imperativ**, zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führe. Keines dieser Merkmale liege bei den Äußerungen vor, die vorliegend zu beurteilen seien. Mittelbar wirkendes Informationshandeln stelle kein rechtsförmliches Handeln dar, der Begriff des „Grundrechtseingriffs“ sei aber an rechtsförmliches Handeln gebunden. Beeinträchtigungen, die der Osho-Bewegung dadurch entstünden, dass aufgrund diskreditierender staatlicher Äußerungen Mitglieder austräten oder Interessenten abgeschreckt würden, seien daher keine „Eingriffe im herkömmlichen Sinne“. Gleichwohl schütze Art. 4 I und II GG auch vor solchen Beeinträchtigungen. Denn das Grundgesetz habe den Schutz vor Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht an den Begriff des Eingriffs gebunden oder diesen inhaltlich vorgegeben. Der Grundrechtsschutz sei unter der Geltung des

<sup>5</sup> BVerfGE 105, 279, 293 f.; 102, 370, 383 (Zeugen Jehovas).

<sup>6</sup> BVerfGE 105, 279, 293 f.

<sup>7</sup> BVerfGE 105, 279, 295. Diesen Aspekt verkennt *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 326, der noch dazu in Rn 324 angibt, das Osho-Urteil sei im 102. Band erschienen.

<sup>8</sup> BVerfGE 105, 279, 294 und 308.

<sup>9</sup> Vgl. auch die Kritik von *R. Schmidt*, Staatliches Informationshandeln und Grundrechtseingriff, 2004, S. 93 ff.; *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 ff. und *Cremer*, JuS 2003, 747 ff. Unzureichend *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn 528.

Grundgesetzes nicht auf „Eingriffe im herkömmlichen Sinne“ begrenzt, sondern auf faktische und mittelbare Beeinträchtigungen ausgedehnt worden. Für Grundrechtsbeeinträchtigungen aufgrund nichtrechtsförmlichen Verwaltungshandelns verlange der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes aber keine spezielle Rechtsgrundlage.<sup>10</sup>

**Bewertung:** Fraglich ist, warum für den Fall, dass diskriminierende bzw. diskreditierende Äußerungen im Ergebnis – und das ist unstrittig – die Grundrechte aus Art. 4 I, II GG verletzen, das BVerfG dies nicht gleich feststellt, sondern dezidiert zwischen „herkömmlichen Grundrechtseingriffen“ und „sonstigen Grundrechtsbeeinträchtigungen“ unterscheidet und konstatiert, dass der Gesetzesvorbehalt für Letztere keine gesetzliche Rechtsgrundlage verlange. Denn hätte die Bundesregierung gegen das Sachlichkeitsgebot oder gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, hätte ihr auch eine gesetzliche Rechtsgrundlage nicht geholfen. Mithin kann es in einem solchen Fall auf das Vorhandensein einer gesetzlichen Rechtsgrundlage nicht ankommen. Die Entscheidung kann nur so interpretiert werden, dass sie den Wegbereiter für eine künftige Grundrechtsdogmatik in Bezug auf regierungsamtliches Informationshandeln darstellen und es der Bundesregierung ermöglichen soll, sich über Produkte und Organisationen zu äußern, ohne dass sie einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage bedarf.

### III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Das Grundrecht aus Art. 4 I, II GG ist scheinbar **schrankenlos** gewährt. Das darf aber nicht dazu führen, dass andere Werte von Verfassungsrang (z.B. Grundrechte Dritter) bei einer Kollision stets zurückstehen müssen. Vielmehr ist im Rahmen einer Einzelfallabwägung eine **praktische Konkordanz** zwischen den widerstreitenden Verfassungsgütern herzustellen. Das scheinbar schrankenlos gewährte Grundrecht findet also durch entgegenstehendes Verfassungsrecht, insbesondere Grundrechte Dritter, eine Einschränkungsmöglichkeit (sog. **verfassungsimmanente Schranken**). Allerdings gilt der in Art. 20 III GG zum Ausdruck kommende Grundsatz vom **Vorbehalt des Gesetzes** auch für Grundrechte ohne ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt. In einem demokratischen Rechtsstaat darf ein Eingriff in Grundrechte also **nicht ohne gesetzliche Grundlage** erfolgen. Mit diesem Erfordernis, das sich auch in Art. 19 I S. 1 GG findet, ist gemeint, dass die Einschränkung nur dann erfolgen darf, wenn sie von einem **materiellen förmlichen Gesetz** (Parlamentsgesetz) erlaubt wird. Vorliegend ist ein solches Gesetz nicht ersichtlich. Insbesondere sind die landesrechtlichen Befugnisklauseln der Polizeigesetze auf Bundesebene nicht anwendbar. Das hält das BVerfG aber nicht davon ab, das Handeln der Bundesregierung (jedenfalls das, was zur Eröffnung des Schutzbereichs geführt hat) für rechtmäßig zu erachten. In verfassungsrechtlich äußerst bedenklicher Weise hat es als Rechtsgrundlage für das Handeln der Bundesregierung den **Kompetenztitel aus Art. 65 GG** herangezogen. Zwar sei für Grundrechtseingriffe i.d.R. eine materiell-rechtliche Rechtsgrundlage zu fordern, für die faktisch-mittelbaren Wirkungen staatlichen Handelns gelte dies regelmäßig jedoch nicht. Die Beeinträchtigung entstehe hier aus einem komplexen Geschehensablauf. Derartige faktisch-mittelbare Wirkungen entzögen sich typischerweise einer Normierung. Weder die rechtsstaatliche, grundrechtsschützende und den Rechtsschutz gewährleistende noch die demokratische Funktion des Gesetzesvorbehalts forderten unter diesen Umständen **eine über die Aufgabenzuweisung hinausgehende** gesetzliche Ermächtigung.<sup>11</sup> Erforderlich sei aber – wie dies auch sonst bei Grundrechtsschranken gefordert werde – dass der Eingriff **im Übrigen mit der Verfassung** im Einklang stehe. Dazu gehöre, dass die Bundesregierung nicht in die **Kompetenzen der Landesverwaltung** eingreife und sich auf Handlungen beschränke, die ihrerseits **verhältnismäßig** seien.

- ⇒ Der Annahme eines **Übergriffs in den Kompetenzbereich der Länder** (Gefahrenabwehr ist gem. Art. 30, 70 I, 83 ff. GG Ländersache) begegnet das BVerfG mit der Argumentation, dass die Aufgabe der Bundesregierung zur umfassenden Informationsarbeit Ausdruck ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung sei. Für die Regierungskompetenz zur Staatsleitung gebe es, anders als für die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten, keine ausdrücklichen Bestimmungen im GG. Das GG gehe aber stillschweigend von entsprechenden Kompetenzen aus. Mit dieser Ermächtigung der Bundesregierung zum Informationshandeln treffe das GG zugleich im Verhältnis zu den Ländern eine andere Regelung i.S.d. Art. 30 GG. Maßgebend für die Kompetenz der Bundesregierung im Bereich des Informationshandelns seien nicht die Art. 83 ff. GG. Die Regierungstätigkeit sei nicht Verwaltung im Verständnis dieser Normen. Somit ende die Informationskompetenz der Bundesregierung nicht schon dann, wenn zur Behandlung einer Thematik auch die Verfassungsorgane oder die Verwaltungsbehörden der Länder im Rahmen der Gefahrenabwehr tätig werden könnten. Der föderale Aufbau der Bundesrepublik bringe es mit sich, dass die Aufklärung der Bevölkerung insoweit durch unterschiedliche Stellen erfolgen könne. Nach diesen Maßstäben seien die Äußerungen der Bundesregierung unter Kompetenzgesichtspunkten nicht zu beanstanden.<sup>12</sup>
- ⇒ Allerdings seien die Bezeichnungen der S als „**destruktiv**“ und „**pseudoreligiös**“ sowie die Feststellung, Mitglieder würden durch die Gemeinschaften „**manipuliert**“ mit dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** nicht vereinbar. Sie enthielten Diffamierungen, die sich aus der Aufgabe der Staatsleitung nicht rechtfertigen ließen. Angesichts der dem Staat auferlegten Neutralität beinhalteten diese Äußerungen einen überzogenen Eingriff.<sup>13</sup>

### IV. Ergebnis

Auf der Basis der Auffassung des BVerfG sind die Verfassungsbeschwerden der S, bezogen auf die Äußerungen *destruktiv* und *pseudoreligiös*, und die Feststellung, Mitglieder würden durch die Gemeinschaften *manipuliert*, wegen

<sup>10</sup> BVerfGE **105**, 279, 294 f.

<sup>11</sup> BVerfGE **105**, 279, 308 ff.

<sup>12</sup> BVerfGE **105**, 279, 308 ff.

<sup>13</sup> BVerfGE **105**, 279, 308 ff.

Verstoßes gegen das Neutralitätsgebot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begründet. Im Übrigen sind sie unbegründet.

## Fall 2: Offenlegung einer Scientology-Mitgliedschaft<sup>14</sup>:

**Sachverhalt:** P ist amerikanischer Jazz-Pianist. In der Vergangenheit ist er mehrmals bei kulturellen Veranstaltungen in Baden-Württemberg aufgetreten. Die Veranstaltungen wurden teilweise von der Landesregierung finanziell unterstützt. Auch bei einer demnächst stattfindenden, ebenfalls vom Land zu finanzierenden Kulturveranstaltung soll P auftreten. Doch bevor die Landesregierung einen entsprechenden Vertrag mit P schließt, erfährt sie, dass dieser Mitglied der Scientology-Organisation ist. Sie bricht sofort die Vertragsverhandlungen ab. In einer anschließenden Stellungnahme gegenüber dem Landtag, der wissen will, inwieweit die Landesregierung durch Förderung von Künstlern auch die Scientologen unterstützt, berichtet sie, dass die finanzielle Förderung von Künstlern am Prinzip der Liberalität ausgerichtet sei. Deshalb werde auf die Inhalte kein Einfluss ausgeübt. Das Prinzip der Liberalität stoße aber dann an die Grenze des Hinnehmbaren, wenn letztlich mit Mitteln des Landes geförderte Künstler ihren Auftritt nachweislich in der Absicht absolvierten, für die Interessen von Gruppierungen oder Ideen zu werben, die von der Landesregierung für bekämpfungswert erachtet würden. Weiterhin berichtet sie, dass weder ihr noch dem zuständigen Ministerium bisher die Verbundenheit von P zur Scientology-Organisation bekannt gewesen seien. Zukünftig werde eine staatliche Förderung nicht stattfinden. Daher habe die Landesregierung auch von einer Beauftragung des K anlässlich der demnächst stattfindenden Kulturveranstaltung abgesehen.

Als P von der Erklärung hört, klagt er auf Unterlassung weiterer solcher Erklärungen und auf Widerruf der erfolgten Erklärung durch die Landesregierung. Er ist der Meinung, dass die von der amtlichen Äußerung ausgehende Eingriffswirkung (Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 1 I i.V.m. 2 I GG; Eingriff in die Berufsfreiheit, die im vorliegenden Fall auf Art. 2 I GG zu stützen sei, weil P als Ausländer nicht den Schutz aus Art. 12 GG in Anspruch nehmen könne; Eingriff in die Religionsfreiheit aus Art. 4 I GG; Eingriff in die Kunstfreiheit aus Art. 5 III GG) nur zulässig sei, wenn ihr ein Gesetz zugrunde liege. Wie wird das Gericht entscheiden?

**Vorbemerkung:** P verfolgt zwei Klagebegehren: **Unterlassung** weiterer Erklärungen und **Widerruf** der erfolgten Erklärung (= Folgenbeseitigung). Verfolgt ein Kläger mehrere Begehren, bildet jeder Antrag an sich eine eigene Klage. Demzufolge müsste P eine Klage auf Unterlassung und eine Klage auf Widerruf erheben. § 44 VwGO ermöglicht jedoch die Verbindung mehrerer Klagebegehren, d.h. die Geltendmachung mehrerer prozessualer Ansprüche nebeneinander. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer **kumulativen Klagenhäufung**. Diese setzt nach dem Gesetzeswortlaut voraus, dass

- ⇒ alle Klagebegehren sich gegen denselben Beklagten (vgl. § 78 VwGO) richten,
- ⇒ das Gericht für alle Klagebegehren sachlich und örtlich zuständig (vgl. §§ 45 ff. VwGO) ist
- ⇒ und alle Klagebegehren in einem sachlichen Zusammenhang stehen.<sup>15</sup>

Die kumulative Klagenhäufung tritt *insbesondere* in der vorliegenden Konstellation auf, da das Unterlassungs- und das Widerrufsbegehren in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Greift der Betroffene die Handlung im Ganzen an, lassen sich die Einzelhandlungen unter den Voraussetzungen des § 44 VwGO zusammenfassen.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Im Gutachten muss darauf geachtet werden, dass alle Einzelhandlungen hinsichtlich Sachentscheidungsvoraussetzungen und Begründetheit zu prüfen sind. Dabei kann es aus zeitlichen Gründen durchaus sinnvoll sein, statt einer getrennten eine verzahnte, aber hinreichend differenzierte Prüfung durchzuführen.

## Lösungsgesichtspunkte:

Das Gericht wird den jeweiligen Klagen stattgeben, wenn ihre Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt und sie begründet sind. In Betracht kommt ein Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht.

### A. Sachurteilsvoraussetzungen

**I.** Zunächst müsste der **Verwaltungsrechtsweg** eröffnet sein. Dies ist in Ermangelung einer aufdrängenden oder abdrängenden Sonderzuweisung gem. § 40 I S. 1 VwGO der Fall, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handelt. Öffentlich-rechtlich ist eine Streitigkeit, wenn die streitentscheidenden Normen maßgeblich dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind bzw. – sollten solche fehlen – die umstrittene Äußerung in einem **engen Funktions- bzw. Sachzusammenhang** mit dem Bereich hoheitlicher Betätigung des Amtswalters steht (sog. **Akzessorietätstheorie**).

Vorliegend steht die Stellungnahme der Landesregierung gegenüber dem Landtag im Pflichtenkreis einer Regierung gegenüber dem Parlament (sog. Zitierrecht) und damit im engen Sachzusammenhang mit der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. Die Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich. Sie ist auch nichtverfassungsrechtlicher Art.

**II.** Als jeweilige statthafte Klageart kommt die **allgemeine Leistungsklage** in Betracht. Dazu müsste es sich bei der angegriffenen Handlung um einen **Realakt** handeln. Bei der Frage, ob ein Realakt oder ein Verwaltungsakt vorliegen, ist entscheidend, ob eine bestimmte, einseitig verbindliche Rechtsfolge (dann Verwaltungsakt) oder lediglich ein tatsächlicher Erfolg (dann Realakt) bezweckt werden.

<sup>14</sup> Nach BVerfG NJW **2002**, 3458 ff. - Kammerentscheidung.

<sup>15</sup> Vgl. auch *Kopp/Schenke*, VwGO, § 44 Rn 4 ff.; *Rennert*, in Eyermann, VwGO, § 44 Rn 8 ff. Fehlt der Zusammenhang, trennt das Gericht die Begehren zu eigenständigen Klagen (vgl. § 93 VwGO).

Vorliegend hat die Landesregierung mit ihrer Erklärung gegenüber dem Parlament keine einseitig verbindliche Rechtsfolge gesetzt. Ihr ging es lediglich darum, den Landtag zu informieren. Mithin liegt ein Realakt vor. Soweit es um ein schlichtes Unterlassen weiterer, inhaltsgleicher Äußerungen, aber auch um den Widerruf (*actus contrarius*) einer bereits erfolgten Äußerungen geht, kann daher nichts anderes gelten. P kann versuchen, seine Begehren mit Hilfe einer allgemeinen Leistungsklage durchzusetzen.

**III.** P müsste auch **klagebefugt** sein. Zwar gilt § 42 II VwGO seinem Wortlaut und seiner systematischen Stellung nach nur für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage. Der ihm zugrunde liegende Zweck, wonach Popularklagen zu vermeiden sind, und jeder nur seine Rechte geltend machen soll, ist als allgemeiner Rechtsgedanke auch bei der allgemeinen Leistungsklage anwendbar. Da vorliegend nicht ausgeschlossen werden kann, dass P in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, seiner Berufs-, Religions- und Kunstfreiheit verletzt ist, ist er klagebefugt.

**IV.** Eine Klagefrist ist ebenso wenig zu beachten wie die erfolglose Durchführung eines Widerspruchsverfahrens. Schließlich kann P angesichts der nicht auszuschließenden Wiederholung der Äußerung das **allgemeine Rechtsschutzbedürfnis** nicht abgesprochen werden.

**V.** Die Klagen sind zulässig und können, da die beiden Begehren sich gegen denselben Beklagten (vgl. § 78 VwGO) richten, ein und dasselbe Verwaltungsgericht für die Klagebegehren sachlich und örtlich zuständig (vgl. §§ 45 ff. VwGO) ist und die beiden Klagebegehren in einem sachlichen Zusammenhang stehen, gem. **§ 44 VwGO** zu **einer** Klage **verbunden** werden.

## B. Begründetheit

Die allgemeine Leistungsklage ist begründet, wenn P die geltend gemachten Ansprüche zustehen.

Soweit P verhindern will, dass die Erklärung wiederholt wird, stützt er sein Begehren auf den schlichten **öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch**, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) i.V.m. den betroffenen Grundrechten ableitet. Hingegen ist der angestrebte Widerruf der getätigten Äußerung Gegenstand eines **allgemeinen Folgenbeseitigungsanspruchs**, der auf die Rückgängigmachung eines rechtswidrigen, noch andauernden und nicht zu duldenden Zustandes gerichtet ist. Dieser Anspruch ist gleichfalls davon abhängig, ob die staatliche Stelle gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen und in die Grundrechte des Betroffenen eingegriffen hat.<sup>16</sup> Beide Ansprüche sind demzufolge ausgeschlossen, wenn Grundrechte nicht beeinträchtigt wurden.

### I. Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 1 I i.V.m. 2 I GG)

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist im Wesentlichen von der Rechtsprechung entwickelt worden. „Seine Aufgabe ist es, i.S. des obersten Konstitutionsprinzips der Würde des Menschen (Art. 1 I GG) die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen zu gewährleisten.“<sup>17</sup> Es schützt daher Elemente der Persönlichkeit, die nicht Gegenstand besonderer Freiheitsgarantien sind, insbesondere vor Eingriffen, die geeignet sind, die enge Persönlichkeitssphäre (etwa die persönliche Ehre) zu beeinträchtigen.

Die persönliche Ehre umfasst das Ansehen der Person in den Augen anderer. Eine Ehrverletzung kann deshalb umso weniger festgestellt werden, je mehr die beanstandete Äußerung ein Bild des Betroffenen zeichnet, das sein tatsächliches Auftreten zutreffend wiedergibt (**Tatsachenbehauptung**). Entsprechendes gilt, wenn es sich um **Werturteile** handelt und diese auf einem im Wesentlichen zutreffenden Tatsachenkern beruhen.<sup>18</sup>

Im vorliegenden Fall kann die Äußerung der Landesregierung jedenfalls nicht als Werturteil angesehen werden. P wäre in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht also nur dann verletzt, wenn ihm die Scientology-Mitgliedschaft fälschlich zugeschrieben worden wäre und die Zuschreibung Bedeutung für dessen Persönlichkeit und dessen Bild in der Öffentlichkeit hätte. Letzteres kann bei der Bekanntgabe einer Mitgliedschaft bei Scientology zwar der Fall sein, allerdings ist P tatsächlich Mitglied der Scientology-Organisation. Gegen wahre Tatsachenbehauptungen gewährt das allgemeine Persönlichkeitsrecht aber grundsätzlich keinen Schutz. Dass vorliegend etwas anderes gelten sollte, ist nicht ersichtlich. P ist daher nicht in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht verletzt.

### II. Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 I und subsidiär 2 I GG)

Möglicherweise ist P aber in seinem Grundrecht auf Berufsfreiheit verletzt. Da ihm jedoch die deutsche Staatsbürgerschaft fehlt (vgl. Art. 116 GG), kann er sich nicht auf Art. 12 I GG berufen. Insoweit lebt **Art. 2 I GG** auf, der jegliches Handeln schützt, das keinem speziellen Freiheitsgrundrecht unterfällt. Es müsste aber auch dessen Schutzbereich eröffnet sein.

Unter Bezugnahme auf die Glykolwein-Entscheidung<sup>19</sup> vertritt das BVerfG auch im vorliegenden Fall die Auffassung, dass ein **Eingriff** in die (hier durch Art. 2 I GG geschützte) Berufsfreiheit nicht vorliege, weil ein Informationshandeln der Regierung allein das Umfeld betreffe. Der Einzelne müsse die Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen durch eine Regierung hinnehmen, auch wenn die Inhalte sich mittelbar auf die berufliche Tätigkeit negativ auswirken könnten, vorausgesetzt, die rechtlichen Vorgaben für das Informationshandeln der Regierung seien von dieser beachtet worden. Insoweit sei schon der **Schutzbereich** des Art. 2 I GG **nicht** berührt.<sup>20</sup> Im Übrigen bedürfe es für die Informationstätigkeiten einer Regierung im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben der Staatsleitung über die

<sup>16</sup> Vgl. dazu *Faber*, NVwZ **2003**, 159 ff.

<sup>17</sup> BVerfGE **54**, 148, 153 (Eppler); **101**, 361, 383 (Caroline von Monaco); BVerfG NJW **2001**, 594 (Willy-Brandt-Gedenkmünze); BVerfG NJW **2000**, 2734 (Werbung für Zahnklinik); grundlegend BVerfGE **30**, 174 ff. (Mephisto).

<sup>18</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458.

<sup>19</sup> BVerfGE **105**, 252, 265 ff.

<sup>20</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3459.

Zuweisung dieser Aufgabe hinaus auch dann keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung, wenn das Informationshandeln zu mittelbar-faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen führe.<sup>21</sup>

### III. Eingriff in die Religionsfreiheit (Art. 4 I GG)

Fraglich ist, ob P in seiner Religionsfreiheit verletzt ist. Aber auch hier ist nach Auffassung des BVerfG schon der **Schutzbereich nicht eröffnet**. Dabei könne dahinstehen, ob das Grundrecht schon deshalb keinen Schutz gewähre, weil der Organisation, der P angehöre, die Verfolgung religiöser oder weltanschauliche Ziele nur als Vorwand für wirtschaftliche Aktivitäten diene.<sup>22</sup> Denn es sei nicht erkennbar, dass das Recht, sich eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung zu bilden, sie zu haben und zu bekennen, durch die Nennung in der in Rede stehenden Regierungsäußerung, die Bezeichnung der Organisation, der P angehöre, und durch die Ankündigung, die staatliche Förderung von Veranstaltungen in Frage zu stellen, bei denen Scientologen auftreten, beeinträchtigt sein könnte.<sup>23</sup> Im Übrigen sei es der Regierung trotz ihrer Neutralitätspflicht nicht verwehrt, das Parlament über religiöse und weltanschauliche Gruppen und ihre Tätigkeiten zu informieren. Dem Staat untersagt seien nur die Regelung genuin religiöser oder weltanschaulicher Fragen und die parteiergreifende Einmischung in die Überzeugung, die Handlungen und in die Darstellung einzelner Gemeinschaften. Er dürfe solche Gemeinschaften nicht diffamierend, diskriminierend und/oder verfälschend darstellen. Dies sei vorliegend jedoch nicht der Fall.<sup>24</sup>

### IV. Eingriff in die Kunstfreiheit (Art. 5 III S. 1 GG)

Schließlich kommt eine Beeinträchtigung der Kunstfreiheit in Betracht. Dieses Grundrecht schützt nicht nur den Werkbereich des künstlerischen Schaffens, die eigentliche künstlerische Betätigung, sondern auch den Wirkungsbereich der Darbietung und Verbreitung des Werks, indem der Öffentlichkeit Zugang zu diesem verschafft wird. Dagegen wird die **wirtschaftliche Verwertung** eines Kunstwerks **nicht** gewährleistet, ausgenommen vielleicht in dem Fall, dass ohne eine wirtschaftliche Auswertung die freie künstlerische Betätigung praktisch nicht mehr möglich wäre.<sup>25</sup> Doch vorliegend ist nicht ersichtlich, dass die Benennung des P im Zusammenhang mit den Scientologen dazu geführt hat, dass er künstlerisch nicht mehr tätig werden kann. Daher ist auch der Schutzbereich des Art. 5 III S. 1 GG nicht eröffnet.

**V. Ergebnis** Das Verwaltungsgericht wird die Klage abweisen.

848

#### Zusammenfassung und Fazit:

- ⇒ In Bezug auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht steht das BVerfG auf dem Standpunkt, dass dieses Grundrecht vor wahren Tatsachenbehauptungen i.d.R. keinen Schutz gewähre.
- ⇒ Hinsichtlich der Berufsfreiheit meint es, dass der Einzelne die Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen durch eine Regierung auch dann hinnehmen müsse, wenn die Inhalte sich mittelbar auf seine berufliche Tätigkeit negativ auswirkten.
- ⇒ Der geltend gemachten Verletzung der Religionsfreiheit begegnet das Gericht mit dem Argument, dass wer durch eine Regierungserklärung zutreffend als Mitglied einer religiösen Vereinigung bezeichnet werde, nicht dadurch eine Beeinträchtigung seiner Religionsausübung erleide, dass die Vereinigung als nicht förderungswürdig bezeichnet werde.
- ⇒ Schließlich sei auch die Kunstfreiheit nicht betroffen, weil die wirtschaftliche Verwertung eines Kunstwerks durch Art. 5 III GG grds. nicht gewährleistet werde.<sup>26</sup>

Mit dieser Entscheidung hat die *2. Kammer* des *1. Senats* im Übrigen die Linie fortgesetzt, die das BVerfG in einer Senatsentscheidung vom 26.6.2002<sup>27</sup> herausgearbeitet hat, wonach lediglich hinsichtlich klassischer **imperativer Eingriffe** eine **formell-materielle Rechtsgrundlage** bestehen müsse, welche die Voraussetzungen und Befugnisse aufführe. Bei **faktisch-mittelbaren** Einwirkungen (seien sie auch noch so schwerwiegend!) könnten (jedenfalls bei Grundrechten mit Regelungs- bzw. Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber) dagegen bloße Aufgabenumschreibungen (**Kompetenznormen**) eine ausreichende Regelungsdichte aufweisen.

<sup>21</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3459, unter Bezugnahme auf BVerfGE **105**, 279, 295 ff. (Sektenwarnung).

<sup>22</sup> Dazu BAGE **79**, 319, 338.

<sup>23</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3459.

<sup>24</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3459.

<sup>25</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3460.

<sup>26</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458 ff.

<sup>27</sup> BVerfGE **105**, 252 ff. (Glykolwein).