

Übungsfall zu BesVerwR II Rn 859

Sachverhalt¹: Die 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 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 wird von S für rechtswidrig gehalten, da eine Rechtsgrundlage fehle. Sie fordern, die Bundesregierung möge weitere Äußerungen unterlassen und die bereits getätigten widerrufen. Die Regierung erwidert, Art. 65 GG beinhalte zugunsten der Bundesregierung eine verfassungsunmittelbare Ermächtigungsgrundlage für die in Rede stehende Informationstätigkeit. Die S erheben Klage vor dem Verwaltungsgericht. Mit Erfolg?

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 Äußerung der Bundesregierung gegenüber der Öffentlichkeit im Tätigkeitskreis der Regierung und damit im engen Sachzusammenhang mit der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. Die Streitigkeit ist daher 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 vorliegt, ist entscheidend, ob eine bestimmte, einseitig verbindliche Rechtsfolge (dann Verwaltungsakt) oder lediglich ein tatsächlicher Erfolg (dann Realakt) bezweckt werden.

Vorliegend hat die Bundesregierung mit ihren Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit keine einseitig verbindliche Rechtsfolge gesetzt. Ihr ging es lediglich darum, die Öffentlichkeit 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. S können versuchen, ihre Begehren mit Hilfe einer allgemeinen Leistungsklage durchzusetzen.

III. S müssten 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 S in ihrer Religionsfreiheit verletzt sind, sind sie klagebefugt.

IV. Eine Klagefrist ist ebenso wenig zu beachten wie die erfolglose Durchführung eines Widerspruchsverfahrens. Schließlich können den S 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 S die geltend gemachten Ansprüche zustehen.

Soweit S verhindern wollen, dass die Erklärung wiederholt wird, stützen sie ihr 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

¹ In Anlehnung an BVerfGE 105, 279 ff. (Osho), allerdings insoweit modifiziert, als ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht simuliert wird.

staatliche Stelle gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen und in die Grundrechte des Betroffenen eingegriffen hat.² Beide Ansprüche sind demzufolge nur dann begründet, wenn Grundrechte verletzt wurden.

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.³ 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 ist. 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.⁴

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**.⁵

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**.⁶

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.⁷

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 führt. 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 Grundgesetzes nicht auf „Eingriffe im herkömmlichen Sinne“ begrenzt, sondern auf faktische und mittelbare

² Vgl. dazu *Faber*, NVwZ 2003, 159 ff.

³ BVerfGE 105, 279, 293 f.; BVerfGE 102, 370, 383 (Zeugen Jehovas).

⁴ BVerfGE 105, 279, 293 f.

⁵ BVerfGE 105, 279, 295. Diesen Aspekt völlig verkennend *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 326, der noch dazu in Rn 324 angibt, das Osho-Urteil sei im 102. Band erschienen.

⁶ BVerfGE 105, 279, 294 und 308.

⁷ Vgl. auch die Kritik von *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 ff., und *Cremer*, JuS 2003, 747 ff. Unzureichend *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn 528.

Beeinträchtigungen ausgedehnt worden. Für Grundrechtsbeeinträchtigungen aufgrund nichtrechtsförmlichen Verwaltungshandelns verlange der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes aber keine spezielle Rechtsgrundlage.⁸

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 Befugnisgeneralklauseln 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 fordere unter diesen Umständen **eine über die Aufgabenzuweisung hinausgehende** gesetzliche Ermächtigung.⁹ 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 **Übergriiffs 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 können. 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.¹⁰
- ⇒ 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.¹¹

C. Ergebnis

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

⁸ BVerfGE 105, 279, 294 f.

⁹ BVerfGE 105, 279, 308 ff.

¹⁰ BVerfGE 105, 279, 308 ff.

¹¹ BVerfGE 105, 279, 308 ff.

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