

## A. Einführung

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 **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 einem 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**. Der nachfolgende Beitrag setzt sich mit der Problematik auseinander und spiegelt die möglichen Klausurkonstellationen wider.

## D. Der Realakt

### I. Begriff und Bedeutung des Realakts

Im Gegensatz zu den Verwaltungsakten, die auf die Herbeiführung einer bestimmten Rechtsfolge gerichtet sind, sind Handlungen der Exekutive, die lediglich auf die Herbeiführung eines tatsächlichen Erfolgs gerichtet sind, Realakte. Unter den Begriff des Realakts fallen sehr unterschiedliche Handlungen, z.B. rein tatsächliche Handlungen wie die Errichtung von Dienstgebäuden oder Straßen. Aber auch Willensäußerungen wie Auskünfte<sup>2</sup> und Warnungen, etwa vor bestimmten Nahrungsmitteln<sup>3</sup> oder vor bestimmten Jugendsekten<sup>4</sup>, fallen unter den Begriff. Realakte bedürfen grundsätzlich keiner ausdrücklichen gesetzlichen Rechtsgrundlage, müssen sich aber im Rahmen der Rechtsordnung halten, insbesondere den Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes und die Grundrechte der Betroffenen beachten. Sind allerdings Grundrechte betroffen, gilt wiederum der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, so daß in diesem Fall eine gesetzliche Rechtsgrundlage erforderlich ist. Fehlt diese, ist der Realakt rechtswidrig. Es besteht ein Unterlassungs- bzw. Folgenbeseitigungsanspruch.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Da der Realakt mangels Rechtsfolgenbegründung keinen Verwaltungsakt darstellt, kann er vor den Verwaltungsgerichten nicht mit der Anfechtungsklage angegriffen werden. Die Behörde muß aber die durch den Realakt entstandenen rechtswidrigen Folgen beseitigen, soweit dies möglich und zumutbar ist. Der dadurch entstehende **Folgenbeseitigungsanspruch** kann verwaltungsprozessual mit der **allgemeinen Leistungsklage** auf Unterlassen weiteren Handelns i.V.m. einer Vornahme der Beseitigung der Folgen durchgesetzt werden (vgl. dazu ausführlich *R. Schmidt*, *VerwProzR*, S. 278 ff.). Für den Fall, daß die allgemeine Leistungsklage nicht greift, ist die **Feststellungsklage** gem. § 43 I VwGO in Betracht zu ziehen. Sowohl für die allgemeine Leistungsklage als auch für die Feststellungsklage gilt jedenfalls, daß diese Klagearten grds. nicht an die strengen Sachentscheidungsvoraussetzungen der Verwaltungsaktklagen (Vorverfahren gem. § 68 VwGO und Frist gem. § 74 VwGO) gebunden sind. Wurden diese Voraussetzungen vom Rechtsschutzsuchenden nicht beachtet, gewinnt also die Abgrenzung Verwaltungsakt-Realakt in der Fallbearbeitung eine erhebliche Bedeutung. Vgl. auch hierzu die ausführliche Bearbeitung bei *R. Schmidt*, *VerwProzR*, S. 111 ff.

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

<sup>2</sup> Vgl. jüngst BVerfG NJW **2002**, 3458 ff. (Scientology).

<sup>3</sup> Vgl. jüngst BVerfGE **105**, 252 ff. = NJW **2002**, 2621 ff. (Warnung vor glykolhaltigem Wein).

<sup>4</sup> Vgl. jüngst BVerfGE **105**, 279 ff. = NJW **2002**, 2626 ff. (Warnung vor Jugendsekten).

Im folgenden sollen aufgrund ihrer zunehmenden Bedeutung die **öffentlichen Warnungen, Informationen und Äußerungen** näher untersucht werden.

## II. Öffentliche Warnungen/Informationen/Äußerungen

### 1. Begriff der behördlichen Warnung/Information/Äußerung

Unter einer **öffentlichen (d.h. behördlichen) Warnung/Information/Äußerung** versteht man eine Erklärung einer Behörde oder eines Regierungsorgans, die an die Bevölkerung gerichtet ist und diese vor bestimmten gewerblichen oder landwirtschaftlichen Produkten, aber auch vor bestimmten Institutionen warnt bzw. informiert.<sup>5</sup>

**Beispiele:** Offenlegung einer Scientology-Mitgliedschaft<sup>6</sup>, Warnung vor Jugendsekten oder anderen Glaubensgemeinschaften<sup>7</sup>, Veröffentlichung von Arzneimitteltransparenzlisten<sup>8</sup>, Veröffentlichung von Warentests durch Behörden<sup>9</sup>, Empfehlung, in Karton verpackte Getränke zu meiden<sup>10</sup>, Hinweis eines Landrats auf verunreinigtes Trinkwasser<sup>11</sup>, Veröffentlichung einer Liste glykolhaltiger und damit gesundheitsschädlicher Weine<sup>12</sup>, Warnung vor angeblich verdorbenen Teigwaren<sup>13</sup>.

### 2. Rechtliche Zulässigkeit von behördlichen Warnungen/Äußerungen

Es liegt auf der Hand, daß insbesondere Warnungen vor bestimmten Produkten oder Institutionen für die Betroffenen zum Teil erhebliche Nachteile wie z.B. Imageverlust oder Umsatzeinbußen nach sich ziehen. Denn wenn z.B. eine Warnung vor einem bestimmten Lebensmittel ausgesprochen und von der Bevölkerung ernstgenommen wird, dann wird das Produkt eben nicht mehr gekauft. Darüber hinaus ist es möglich, daß die Verbraucher dann das ganze Sortiment des Herstellers meiden, weil man sich ja nie sicher sein kann, ob nicht auch andere Produkte mangelhaft sind. Damit sind Grundrechtseingriffe evident. Die öffentlichen Warnungen werfen daher eine Reihe von Fragen auf. So ist zunächst zu fragen, ob die handelnde Behörde überhaupt zuständig war. Dies betrifft insbesondere die Warnungen, die von der Bundesregierung ausgesprochen werden. Des weiteren muß wegen des mit der Warnung möglicherweise verbundenen Eingriffs in die Grundrechte (Art. 14 I, 12 I GG bei Warnungen vor gewerblichen oder landwirtschaftlichen Produkten, Art. 4 I GG bei Warnungen vor Jugendsekten, Art. 2 I GG bei geschäftsschädigenden und ehrverletzenden Äußerungen, Art. 3 I GG bei Verletzung der Wettbewerbsneutralität) der Gesetzesvorbehalt beachtet werden. Dies führt ggf. zum Erfordernis einer gesetzlichen Rechtsgrundlage. Soweit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegt und keine abschließende Spezialermächtigung greift, sind die Landesbehörden

<sup>5</sup> Vgl. dazu ausführlich BVerfGE **105**, 252 ff. (Glykolwein); **105**, 279 ff. (Jugendsekte); BVerfG NJW **2002**, 3458 ff. (Scientology-Mitgliedschaft).

<sup>6</sup> Vgl. BVerfG NJW **2002**, 3458 ff.

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE **105**, 279 ff.; BVerwGE **90**, 112, 116; **82**, 60, 76; BVerfG NJW **1989**, 3269; OVG Hamburg NVwZ **1995**, 498; VGH München NVwZ **1995**, 793; OVG Münster NJW **1996**, 2114; OVG Münster NJW **1996**, 2115; BVerwG NVwZ **1994**, 162, 163; *Beaucamp*, JA **2002**, 398 ff.

<sup>8</sup> BVerwGE **71**, 183.

<sup>9</sup> BVerwG DVBl. **1996**, 807 (Warentests von Futtermitteln).

<sup>10</sup> VGH Kassel NVwZ **1995**, 611.

<sup>11</sup> LG Göttingen NVwZ **1992**, 98.

<sup>12</sup> BVerfGE **105**, 252 ff.; BVerwGE **87**, 37 ff.; OVG Münster NJW **1986**, 2783; OVG Münster GewArch **1988**, 11.

<sup>13</sup> OLG Stuttgart NJW **1990**, 2690 („Birkel“).

aufgrund der **landespolizeilichen Befugnisgeneralklausel**<sup>14</sup> befugt, adäquate Maßnahmen, zu denen auch die Warnungen gehören, zu treffen. Der Rückgriff auf die *landesrechtliche* Befugnisgeneralklausel ist aber ausgeschlossen, wenn die Warnung von einer *Bundesbehörde* (i.d.R. von der **Bundesregierung**) ausgeht.

**Beispiel:** In Ermangelung einer speziellen materiellrechtlichen Rechtsgrundlage (insbesondere scheiden die landespolizeilichen Befugnisgeneralklauseln aus) haben das BVerwG und das BVerfG als Rechtsgrundlage für **Warnungen der Bundesregierung vor sog. Jugendsekten** die Kompetenznorm aus **Art. 65 GG** herangezogen. Die **ureigensten verfassungsrechtlichen Aufgaben** der Regierung (**Kompetenztitel:** Art. 65 S. 2 GG; Gewaltenteilung) zur Information und Aufklärung (Öffentlichkeitsarbeit) i.V.m. der **Wahrnehmung von Schutzpflichten** - insbesondere aus Art. 2 II S. 1 GG<sup>15</sup> - schlossen das Recht zu öffentlichen Warnungen ein. Voraussetzung sei nur, daß ein hinreichend gewichtiger, dem Inhalt und der Bedeutung des berührten Grundrechts entsprechender Anlaß bestehe, und daß die mitgeteilten Tatsachen zutrafen und negative Werturteile nicht unsachlich seien, sondern auf einem im wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen.<sup>16</sup>

Damit gehen das BVerwG und BVerfG in Ermangelung einer speziellen Zuständigkeitsregelung von einer Annexkompetenz zu den allgemeinen Aufgaben der Bundesregierung aus und lassen eine **Kompetenznorm als Rechtsgrundlage für einen Grundrechtseingriff genügen**.

Die ganz herrschende **Literatur**<sup>17</sup> vertritt demgegenüber die Auffassung, daß auch im Bereich der öffentlichen Warnungen – soweit eine Grundrechtsbeeinträchtigung vorliegt – ausschließlich eine **materiell-rechtliche Rechtsgrundlage** dem Vorbehalt des Gesetzes gerecht wird. Vgl. dazu auch die Abschlußfälle.

Allerdings ist auch nach der Auffassung des BVerwG zu beachten, daß bei Einschaltung Dritter, beispielsweise durch staatliche Förderung eines privatrechtlichen Vereins, der diese Warnungen durchführt, die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung nicht mehr als ausreichende Rechtsgrundlage anzusehen ist. In diesem Fall bedürfte es in jedem Fall einer materiellrechtlichen Rechtsgrundlage.

Noch fragwürdiger ist die Haltung des BVerfG im sog. **Glykolwein-Fall**. Hier steht das BVerfG auf dem Standpunkt, daß das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) nicht vor der Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Information am Markt schütze, die für das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein können, selbst wenn die Inhalte sich auf einzelne Wettbewerbspositionen nachteilig auswirkten.<sup>18</sup> Damit verneint das Gericht bereits die Schutzbereichseröffnung des Art. 12 I GG.

<sup>14</sup> Vgl. **Bund** (§ 14 BGSG); **Bran** (§ 3 PolG); **Bay** (Art. 11 I PAG); **Berl** (§ 17 I ASOG); **Brem** (§ 10 PolG); **Hbg** (§ 3 I SOG); **Hess** (§ 11 SOG); **MeckVor** (§ 13 SOG); **Nds** (§ 11 GefAG); **NW** (§ 8 I PolG); **RhIPfl** (§ 9 I POG); **SchlHolst** (§§ 174, 176 LVwG); **Saarl** (§ 8 I PolG); **Sachs** (§ 3 I PolG); **SachsAnh** (§ 13 SOG); **Thür** (§ 12 I PAG).

<sup>15</sup> Bei Sektenwarnungen können sich Schutzpflichten des Staates auch aus Art. 6 I GG ergeben. Zu beachten ist jedoch, daß die aus Art. 2 II S. 1, Art. 6 I GG hergeleitete staatliche Schutzpflicht isoliert keine Eingriffsbefugnis darstellt. Ebensowenig stellen Schutzpflichten eine Anspruchsgrundlage eines Bürgers dar, die Behörde zu „verpflichten“, dem begehrten Handeln nachzukommen, und etwa gegen einen Dritten einzuschreiten.

<sup>16</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.; BVerwGE **82**, 78, 82. Vgl. auch BVerfG NJW **2002**, 3458 ff.

<sup>17</sup> Vgl. nur *Mager*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 4 Rn 52; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 4 Rn 35; *Gusy*, NJW **2000**, 977, 982 ff.; *Jeand Heur/Cremer*, JuS **2000**, 991, 995; *Wehr*, JuS **1997**, 419, 421.

<sup>18</sup> BVerfGE **105**, 252, 265 ff. (Glykolwein). Veraltet sind die Ausführungen von *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, 18. Aufl. **2002**, Rn 322 ff., der sich nicht mit den vom BVerfG am 26.06.2002 entschiedenen Parallelverfahren Sektenwarnung und Glykolwein auseinandersetzt, aufgrund der Datierung seines Vorworts aber hätte auseinandersetzen müssen. Ungenügend sind auch die Ausführungen von *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, 14. Aufl. **2002**, Rn 784 ff.

Der Entscheidung des BVerfG lag der Sachverhalt zugrunde, daß in den 80er Jahren nach mehreren Presseberichten über Funde von gesundheitsschädlichem **Diethylenglykol** (DEG) in bestimmten Weinen in der Öffentlichkeit erhebliche Besorgnis und Unsicherheit darüber herrschten, welche Weinsorten mit DEG versetzt und deshalb zu meiden waren. Die Bundesregierung veröffentlichte deshalb aus Gründen der Verbraucherinformation eine Liste DEG-haltiger Weine, die u.a. das Herkunftsland, die Lagebezeichnung, den Jahrgang und die Namen der Abfüller, der Importeure und der Händler enthielt. Dies führte zu empfindlichen Absatzeinbußen der betroffenen Kreise. Diese rügten eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 12 I, 14 I und 2 I GG und verlangten die Rücknahme der Liste. Das BVerfG hat die **Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 12 I GG** mit der Begründung **verneint**, daß das Grundrecht aus Art. 12 GG eine **eingriffsbezogene Schutzbereichsbestimmung** aufweise. Erfaßt würden im Grundsatz nur Maßnahmen mit berufsregelndem Charakter; vor Handlungen des Staates, die das berufliche Umfeld betreffen (das Grundrecht also nur mittelbar betreffen), gebe es i.d.R. keinen Schutz. Insbesondere schütze Art. 12 GG nicht vor der Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen, die für das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein können.

**Informiert** also die Bundesregierung die Bevölkerung über die gesundheitsschädliche Wirkung **glykolhaltiger Weine** (mittelbare Beeinträchtigung der Winzer und Weinhändler), ist nach Auffassung des BVerfG schon der **Schutzbereich** des Art. 12 I GG **nicht eröffnet**.<sup>19</sup> Damit folgt das Gericht der **Lehre vom funktionalen Schutzbereich**, die davon ausgeht, daß sich der Schutzbereich nur unter Berücksichtigung der Funktion eines Grundrechts ermitteln läßt. Aufgabe der Grundrechte sei es, (nur) vor bestimmten (direkten) Eingriffen Schutz zu vermitteln. Sei der Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt, sei bereits der Schutzbereich des in Betracht kommenden Grundrechts nicht eröffnet.<sup>20</sup> Folgt man dieser Lehre, kann man im Grunde die Prüfung von „Schutzbereich“, „Eingriff“ und „verfassungsrechtliche Rechtfertigung“ nicht trennen: Ist eine staatliche Maßnahme verfassungsgemäß, ist schon der grundrechtliche Schutzbereich nicht eröffnet.

Anknüpfend an diese Rechtsprechung entschied die *2. Kammer* des *1. Senats* des BVerfG auch im **Scientology-Fall**, daß Äußerungen der Regierung in den Risikobereich des Grundrechtsträgers fielen und vom **Schutzbereich** der Grundrechte **nicht** erfaßt würden.<sup>21</sup>

In dieser Entscheidung ging es um die von einer Landesregierung ausgehende Information über die Scientology-Mitgliedschaft eines Pianisten, der auf von der Regierung finanziell geförderten Veranstaltungen auftrat. Daraufhin klagte dieser auf Unterlassung und Widerruf der Erklärung, weil der Meinung war, 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. Nachdem er in allen Instanzen erfolglos blieb, erhob er Verfassungsbeschwerde.

Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, weil ihr keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zugekommen sei (vgl. § 93a II BVerfGG).

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

<sup>20</sup> Vgl. bereits *Schulte*, DVBl. **1988**, 512, 517; *Discher*, JuS **1993**, 463, 466; *Albers*, DVBl. **1996**, 233, 236; *Gusy*, JZ **1999**, 1003, 1005.

<sup>21</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458 ff. (Offenlegung einer Scientology-Mitgliedschaft).

## Der Realakt – Öffentliche Warnungen/Informationen/Äußerungen

- ⇒ In bezug auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht steht das Gericht 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 begegnete das Gericht mit dem Argument, daß wer durch eine Regierungserklärung zutreffend als Mitglied einer religiösen Vereinigung bezeichnet wird, nicht dadurch in seiner Religionsausübung beeinträchtigt werde, daß die Vereinigung als nicht förderungswürdig bezeichnet wird.
- ⇒ Schließlich sei auch die Kunstfreiheit nicht betroffen, weil die wirtschaftliche Verwertung eines Kunstwerks durch Art. 5 III GG grds. nicht gewährleistet werde.<sup>22</sup>

Dieses, in der Glykolwein- und Scientology-Entscheidung zugrundegelegte Grundrechtsverständnis ist sicherlich nicht unvertretbar. Problematisch ist aber, daß das BVerfG nicht nur in dem bereits erwähnten Verfahren „Sektenwarnung“ einhergebracht zwischen „Schutzbereich“ und „Eingriff“ unterscheidet<sup>23</sup>, sondern sich mit der Glykolwein- und Scientology-Entscheidung auch in krassen Widerspruch zu seiner Rechtsprechung im übrigen setzt, wonach es grundsätzlich eine extensive Auslegung bevorzugt, nämlich diejenige, die „die juristische Wirkungskraft der Grundrechtsnorm am stärksten entfaltet“<sup>24</sup>. Die Intention des Gerichts dürfte indes klar sein: Mit der Verneinung aller Schutzbereiche kam es nicht auf die Frage an, ob (in Ermangelung einer materiellrechtlichen Befugnisnorm<sup>25</sup>) der **Kompetenztitel aus Art. 65 GG** (hier: Recht zur Öffentlichkeitsarbeit und Information der Bevölkerung) eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Eingriff dargestellt hätte. Darüber hinaus brauchte es keine Güterabwägung zwischen den kollidierenden Grundrechten (vgl. im Glykolwein-Fall: Art. 12 I GG auf Seiten der Winzer bzw. Weinhändler – Gesundheitsschutz auf Seiten der Verbraucher) vorzunehmen, weil es das Handeln der Regierung allein deshalb für rechtmäßig erachtete, weil diese zutreffend und sachlich informiert habe. Bezüglich des Rechtsstaatsprinzips (Vorbehalt des Gesetzes) dürften die Entscheidungen enttäuschen.

**Fazit:** Mit diesen Entscheidungen hat das BVerfG nicht nur die **Schutzbereiche** der Grundrechte **erheblich eingeschränkt**, soweit es um **faktisch-mittelbare** Beeinträchtigungen geht, sondern auch herausgearbeitet, daß lediglich hinsichtlich klassischer **imperativer Eingriffe** eine **formell-materielle Rechtsgrundlage** bestehen müsse, welche die Voraussetzungen und Befugnisse aufführt. Bei **faktisch-mittelbaren** Einwirkungen könnten (jedenfalls bei Grundrechten mit Regelungs- bzw. Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber) dagegen bloße Aufgabenumschreibungen (**Kompetenznormen**) eine ausreichende Regelungsdichte aufweisen. So beeinträchtigten bspw. marktbezogene Informationen des Staates den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich der betroffenen Wettbewerber aus Art. 12 I GG nicht, sofern der Einfluß auf wettbewerbserhebliche Faktoren ohne Verzerrungen der Marktverhältnisse nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln (Richtigkeit, Sachlichkeit, Unvoreingenommenheit, Verhältnismäßigkeit etc.) erfolge. Denn die Bundesregierung sei aufgrund ihrer Aufgabe der Staatsleitung überall dort

<sup>22</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458 ff.

<sup>23</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff. (Jugendsekten). Dort formuliert das Gericht ausdrücklich, daß das Grundgesetz den Schutz vor Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht an den Begriff des Eingriffs gebunden oder diesen inhaltlich vorgegeben und somit auch mittelbare Beeinträchtigungen erfasse.

<sup>24</sup> BVerfGE **6**, 55, 72; **32**, 54, 71; **39**, 1, 38.

<sup>25</sup> Insbesondere sind die landesrechtlichen Befugnisgeneralklauseln der Polizeigesetze auf Bundesebene nicht anwendbar bzw. im Scientology-Fall nicht einschlägig.

zur Informationsarbeit berechtigt, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung zukommt, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden könne.<sup>26</sup>

Hinsichtlich der Glykolwein-Entscheidung ist aber beachten, daß der Gesetzgeber noch vor der Entscheidung reagiert und aufgrund einer Richtlinie des Rates v. 29.06.1992 über die allgemeine Produktsicherheit<sup>27</sup> mit Wirkung zum 01.08.1997 das Gesetz zur Regelung der Sicherheitsanforderungen an Produkte und zum Schutz der CE-Kennzeichnung („**Produktsicherheitsgesetz**“)<sup>28</sup> erlassen hat. Regelungsinhalt des Gesetzes ist die behördliche Informationsstätigkeit zur Aufklärung der Öffentlichkeit über Gefahren, die von bestimmten Produkten ausgehen. Dieses Gesetz hat unter Aufnahme einer formell-materiellen Rechtsgrundlage (§ 8 i.V.m. 7 III ProdSG) in bezug auf Produktwarnungen zu tiefgreifenden Änderungen der bisherigen Rechtslage auf dem Gebiet der behördlichen Warnungen vor bestimmten Produkten geführt, so daß sich die oben aufgeworfene Problematik so nicht mehr stellen kann. Da das BVerfG andererseits deutliche Worte hinsichtlich der Frage findet, ob und mit welchen Anforderungen der **Gesetzesvorbehalt** bei **faktisch-mittelbaren Eingriffen** gilt, und zum ersten Mal eingestanden hat, daß die Dogmatik des Gesetzesvorbehaltes nicht Schritt gehalten hat mit der Erweiterung des Grundrechtsschutzes, dürfte die **Prüfungsrelevanz** dieser Entscheidung auf der Hand liegen.

**Weiterführender Hinweis:** Noch völlig ungeklärt ist die Frage, wie sich die behandelte Rechtsprechung des BVerfG auf das **Eigentumsgrundrecht** aus Art. 14 I GG auswirken wird. Das betrifft zwar weder die **Enteignung** (diese setzt stets rechtmäßige und *zielgerichtete* Maßnahmen voraus) noch den **enteignungsgleichen Eingriff** (dieser erfaßt zwar faktisch-mittelbare Auswirkungen, setzt allerdings *rechtswidriges* Verhalten und damit Eingriffsnotwendig eine Schutzbereichseröffnung voraus), Auswirkungen können sich aber im Rahmen des **enteignenden Eingriffs** ergeben. Bei diesem geht es um die Ausgleichspflicht bei einer *unbeabsichtigten* schädigenden Nebenfolge eines an sich *rechtmäßigen* hoheitlichen Verwaltungshandelns, das in eine durch Art. 14 GG geschützte Rechtsposition des Eigentums eingreift. Geht man also davon aus, daß **faktisch-mittelbare Auswirkungen keine Grundrechtsrelevanz** haben, sofern das staatliche Handeln sachlich und willkürfrei erfolgt, kann es das Institut des **enteignenden Eingriffs nicht mehr geben**. Ob das BVerfG sich dieser Konsequenz bewußt war, als es über die Informationseingriffe entschied, darf bezweifelt werden. Man darf gespannt sein, wie das Gericht entscheiden wird, sollte es sich mit dieser Problematik einmal beschäftigen müssen. An dieser Stelle darf die Prognose gewagt werden, daß das BVerfG – um das Institut des enteignenden Eingriffs zu retten – dem Eigentumsschutz besondere Bedeutung beimißt und zu dem Ergebnis kommt, daß die zu den behördlichen Warnungen/Informationen gefundenen Ergebnisse auf Art. 14 I GG nicht übertragbar seien.

### 3. Rechtsschutz in bezug auf behördliche Äußerungen

a. In der Regel begehrt der Betroffene das **Unterlassen weiter amtlicher Äußerungen** wie beispielsweise von Warnungen vor Jugendsekten, Lebensmitteln oder sonstigen gesundheitsbeeinträchtigenden Stoffen und Geräten, oder der Widerruf von amtlichen Äußerungen ehrverletzender oder berufsschädigender Art (z.B. die Veröffentlichung von Warentests oder die Nennung als Scientology-Mitglied) sowie deren **Widerruf**. Das Begehren auf Widerruf der Äußerungen richtet sich auf die Rückgängigmachung der Folgen des belastenden schlichten Verwaltungshandelns. Es

<sup>26</sup> BVerfGE 105, 252, 265 ff. (Glykolwein).

<sup>27</sup> „Produktsicherheitsrichtlinie“, vgl. ABl. L 228 v. 11. 08. 1992, S. 24. Zur Rechtmäßigkeit dieser Richtlinie vgl. EuGH EuZW 1994, 627. Da die Richtlinie eine Vollharmonisierung bezweckt, also nicht nur einen Mindeststandard regelt, war die Bundesregierung verpflichtet, die Richtlinie durch ein Transformationsgesetz auch im Lebensmittelrecht umzusetzen. Vgl. dazu auch Meier, ZLR 1996, 623 ff. und Kullmann, ZRP 1996, 436 ff.

<sup>28</sup> Schönfelder Nr. 27a.

geht um die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes. Da diese Wiederherstellung nicht durch Verwaltungsakt erfolgt, steht dem Rechtsschutzsuchenden für dieses Klagebegehren (wie auch für den Unterlassungsanspruch) die **allgemeine Leistungsklage** vor dem zuständigen Verwaltungsgericht zur Verfügung.

**Beispiel:** Im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Bundestag wirft der Vertreter des Bundesministers für Verteidigung V dem Vertreter von Rüstungsfirmen A Bestechung vor. A verlangt von der Bundesrepublik Deutschland, die ihn betreffenden Behauptungen in Zukunft zu unterlassen und die getätigten zu widerrufen, weil sie bewußt unrichtig seien, seine Ehre verletzen und seine berufliche Stellung fortdauernd schädigen.

Die geltend gemachten Ansprüche betreffen keinen Verwaltungsakt, weil die Äußerung des V nicht auf eine Regelung mit unmittelbarer Rechtswirkung abzielte. Die Äußerung und ihr eventueller Widerruf (*actus contrarius*) stellen sich, da sie auf einen tatsächlichen Erfolg gerichtet sind, als Verwaltungsrealakte dar, so daß nur die allgemeine Leistungsklage - hier in der Form der Leistungsvornahmeklage - in Betracht kommt. Die Klage ist begründet, wenn A einen Anspruch auf Unterlassung bzw. Folgenbeseitigung (d.h. auf Widerruf) hat.

**b.** Im Rahmen der **Begründetheit der Klage** ist zunächst die Anspruchsgrundlage für das Unterlassen bzw. den begehrten Widerruf zu benennen. In Ermangelung einer spezialgesetzlichen Anspruchsgrundlage ist bezüglich des begehrten Unterlassens der schlechte **Abwehr- und Unterlassungsanspruch** und bezüglich des Widerrufs der allgemeine öffentlich-rechtliche **Folgenbeseitigungsanspruch** (FBA) einschlägig (jeweils gestützt auf Art. 20 III i.V.m. dem jeweiligen Grundrecht). Dieser ist begründet, wenn für den Betroffenen keine Duldungspflicht besteht. Eine solche Duldungspflicht besteht aber dann, wenn die fragliche Maßnahme (d.h. die Warnung) formell und materiell rechtmäßig ist. Die formelle und materielle Rechtmäßigkeitsprüfung der Maßnahme gestaltet sich wie folgt:

⇒ In **formeller Hinsicht** ist insbesondere an die Notwendigkeit einer vorherigen *Anhörung* (§ 28 VwVfG analog) des Betroffenen zu denken. Da diese regelmäßig unterbleibt, ist eine Heilung gem. § 45 I Nr. 3 VwVfG bzw. eine Unbeachtlichkeit gem. § 46 VwVfG in Betracht zu ziehen. Die Anhörung ist aber entbehrlich, wenn mit der Warnung die Beseitigung einer Gefahr verbunden ist (§ 28 II Nr. 1 VwVfG).

⇒ In **materieller Hinsicht** sind

- (1) die vorstehenden Erläuterungen zum *Schutzbereich* und zur *Rechtsgrundlage* zu beachten.
- (2) Bei einer Warnung ist darüber hinaus ein *besonderer Anlaß* für die Warnung erforderlich: Soweit keine spezialgesetzliche Grundlage existiert, welche den erforderlichen Anlaß beschreibt, ist in Anlehnung an das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht das Vorliegen einer Gefahr oder zumindest eines Gefahrenverdachts zu fordern.<sup>29</sup> Bei sonstigen Äußerungen muß zumindest ein sachlicher Grund bestehen. i.d.R. genügt die Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit.
- (3) Des weiteren muß die Äußerung *richtig* sein. Sofern sie eine Tatsachenbehauptung darstellt, muß sie sachlich sein und der Wahrheit entsprechen. Stellt die Äußerung dagegen ein Werturteil dar, entzieht sie sich als (subjektive) Meinung dem Wahrheitsbeweis. Als öffentlich-rechtliche Äußerungen unterliegt sie jedoch den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips und damit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. In der Fallbearbeitung muß die Äußerung demnach als Tatsachenbehauptung oder als Werturteil qualifiziert werden. In Grenzfällen ist die Unterscheidung anhand des Schwerpunkts der Äußerun-

<sup>29</sup> BVerwGE 82, 76, 81; BVerwG NJW 1994, 192, 193.

## Der Realakt – Öffentliche Warnungen/Informationen/Äußerungen

gen zu treffen. Zu beachten ist aber, daß die Äußerung teilweise eine Tatsachenhauptung und teilweise ein Werturteil darstellen kann. In diesem Fall muß differenziert werden: Soweit die zu untersuchende Äußerung als Werturteil qualifiziert wird, darf sie also nicht unsachlich sein und muß auf einem vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen.

- (4) Weiterhin ist der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* (Geeignetheit, Erforderlich und Angemessenheit) zu beachten. Die fragliche Äußerung darf nicht außer Verhältnis zum dem mit ihr verbundenen Schaden stehen.
- (5) Schließlich ist die Äußerung nur dann rechtmäßig, wenn sie nicht willkürlich erfolgt. Sie darf also nicht ohne sachlichen Grund lediglich zu Lasten einzelner ausgesprochen werden.<sup>30</sup>

Stellt sich heraus, daß die fragliche Maßnahme rechtmäßig war, ist der Unterlassungs- bzw. Folgenbeseitigungsanspruch unbegründet. Die Klage bleibt erfolglos.

**Hinweis für die Fallbearbeitung:** Eine typische Klausurkonstellation ist die Verbindung des **allgemeinen Folgenbeseitigungsanspruchs** mit dem **allgemeinen öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch**. So ist z.B. die öffentliche Warnung vor einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft einerseits mit Hilfe einer Leistungsunterlassungsklage, gerichtet auf die Unterlassung weiterer Warnungen, Auskünfte oder Empfehlungen anzugreifen, andererseits ist mit Hilfe des FBA der Widerruf durchzusetzen. Prozessual stellt sich eine derartige Verbindung als kumulative **Klagenhäufung** nach § 44 VwGO dar. Das bedeutet, daß eine gemeinsame Zulässigkeitsprüfung erfolgen kann, bei der Begründetheit jedoch hinreichend nach den beiden Klagebegehren zu differenzieren ist: Der Widerruf ist mit Hilfe des FBA durchzusetzen, für die künftige Unterlassung ist der allgemeine öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch einschlägig.

### 4. Abschlußfälle zu den behördlichen Warnungen

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 **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 einem im wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen,<sup>31</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>32</sup>:

**Sachverhalt:** 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

<sup>30</sup> Vgl. dazu BVerfGE **105**, 252, 265 ff. (Glykolwein); E **105**, 279, 295 ff. (Sektenwarnung); BVerfG NJW **2002**, 3458 ff. (Äußerung über Scientology-Mitgliedschaft).

<sup>31</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.; BVerfGE **82**, 78, 82.

<sup>32</sup> Nach BVerfGE **105**, 279 ff.

zahlreicher „Informationsveranstaltungen“ S öffentlich als „Sekten“, 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 ging mit der Folge, daß die Vereine heute praktisch keine Bedeutung mehr haben. 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 Verfassungsbeschwerden 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 ist.<sup>33</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>34</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 Instanzenzuges 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.

#### B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet, wenn die angegriffenen Gerichtsentscheidungen die Bedeutung des Art. 4 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 GG

<sup>33</sup> BVerfGE 105, 279, 295 ff.; 99, 100, 118; 24, 236, 247; 19, 129, 132.

<sup>34</sup> Vgl. aus der Rspr. BVerfGE 6, 445, 447 (Mandatsverlust durch Parteiverbot); 52, 303, 327 (Liquidationsrecht des Chefarztes); BVerfGE 102, 197, 206 f. mit Bespr. v. Muckel, JA 2001, 460 ff. und aus der Lit. Frotsher, JuS 2000, L 21; Jeand 'Heur/Cremer, JuS 2000, 991, 992; Kahl, JuS 2000, 1090, 1091.

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 WRV, der von eigenen Angelegenheiten spricht). Des Weiteren hat das BVerfG betont, daß die genannten Gewährleistungen darin ihren Ausdruck finden, daß der Staat verpflichtet ist, sich in Fragen des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses **neutral** zu verhalten und nicht seinerseits den religiösen Frieden in der Gesellschaft zu gefährden.<sup>35</sup> Art. 4 I 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 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>36</sup>

2. Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze wahre die Bezeichnungen 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 sind 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>37</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>38</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 **rechtsförmiger** Vorgang verstanden werde, der **unmittelbar und gezielt** (final) durch ein vom Staat verfügtes, 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. Da das Grundgesetz den Schutz vor Grundrechtsbeeinträchtigungen aber nicht an den Begriff des Eingriffs gebunden oder diesen inhaltlich vorgegeben habe, würden dem modernen Eingriffsverständnis zufolge auch **mittelbare Beeinträchtigungen** erfaßt. Darunter falle öffentlich-rechtliches, **faktisches Handeln** der Bundesregierung, welches sich vorrangig an die Bevölkerung wendet, mittelbar jedoch durch seine Auswirkungen, aber auch nach der Intention die S traf bzw. treffen sollte. Deshalb sei es einem unmittelbaren Eingriff gleichzusetzen mit der Folge, daß ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 4 GG vorliege.<sup>39</sup>

**Bewertung:** Vergleicht man diese Auffassung mit der Auffassung, die das BVerfG im Parallelverfahren **Glykolwein** (siehe dazu oben) und der späteren Entscheidung über die Offenlegung einer

<sup>35</sup> Vgl. nur BVerfGE **105**, 279, 295 ff. (Sektenwarnung); **102**, 370, 383 (Zeugen Jehovas).

<sup>36</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.

<sup>37</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.

<sup>38</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.

<sup>39</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.

**Scientology-Mitgliedschaft** (dazu den Abschlußfall 2) vertreten hat, werden eklatante Wertungswidersprüche sichtbar. Im Glykolwein-Fall hat das Gericht entschieden, daß das Grundrecht aus Art. 12 GG eine **eingriffsbezogene Schutzbereichsbestimmung** aufweise. Erfäßt würden im Grundsatz nur Maßnahmen mit berufsregelndem Charakter; vor (mittelbaren) Handlungen des Staates, die das berufliche Umfeld betreffen, gebe es i.d.R. keinen Schutz. Insbesondere schütze Art. 12 GG nicht vor der Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen, die für das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein können. **Informiert** also die Bundesregierung die Bevölkerung über die gesundheitsschädliche Wirkung **glykolhaltiger Weine (mittelbare Beeinträchtigung der Winzer und Weinhändler)**, ist nach Auffassung des BVerfG schon der **Schutzbereich** des Art. 12 I GG **nicht eröffnet**.<sup>40</sup> In der Entscheidung über die Offenlegung einer Scientology-Mitgliedschaft hat das BVerfG diese Linie fortgesetzt, indem es sämtlich Schutzbereiche der einschlägigen Grundrechte verneint.

Dieses, in der Glykolwein- und Scientology-Entscheidung zugrundegelegte Grundrechtsverständnis ist sicherlich nicht unvertretbar. Problematisch ist aber, daß das BVerfG nicht nur in dem vorliegend zu behandelnden Verfahren „Sektenwarnung“ einhergebracht zwischen „Schutzbereich“ und „Eingriff“ unterscheidet<sup>41</sup> und **mittelbare Beeinträchtigungen** ausdrücklich als **Eingriff** wertet, sondern sich mit der Glykolwein- und Scientology-Entscheidung auch in krassen Widerspruch zu seiner Rechtsprechung im übrigen setzt, wonach es grundsätzlich eine extensive Auslegung bevorzugt, nämlich diejenige, die „die juristische Wirkungskraft der Grundrechtsnorm am stärksten entfaltet“<sup>42</sup>. Die Intention des Gerichts dürfte indes klar sein: Mit der Verneinung aller Schutzbereiche brauchte es nicht die Frage verbindlich zu beantworten, ob (in Ermangelung einer materiellrechtlichen Befugnisnorm<sup>43</sup>) der **Kompetenztitel aus Art. 65 GG** (hier: Recht der Regierung zur Öffentlichkeitsarbeit und Information der Bevölkerung) eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Eingriff dargestellt hätte. Darüber hinaus brauchte es keine Güterabwägung zwischen den kollidierenden Grundrechten (vgl. im Glykolwein-Fall: Art. 12 I GG auf Seiten der Winzer bzw. Weinhändler – Gesundheitsschutz auf Seiten der Verbraucher) vorzunehmen, weil es das Handeln der Regierung allein deshalb für rechtmäßig erachtete, weil diese zutreffend und sachlich informiert habe. Der politische Charakter dieser Entscheidungen ist nicht zu verkennen. Bezüglich des Rechtsstaatsprinzips (Vorbehalt des Gesetzes) dürften die Entscheidungen enttäuschen.

### III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Das Grundrecht aus Art. 4 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 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 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-

<sup>40</sup> BVerfGE **105**, 252, 265 ff. (Glykolwein).

<sup>41</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff. Dort formuliert das Gericht – wie ausgeführt – ausdrücklich, daß das Grundgesetz den Schutz vor Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht an den Begriff des Eingriffs gebunden oder diesen inhaltlich vorgegeben und somit auch mittelbare Beeinträchtigungen erfasse.

<sup>42</sup> BVerfGE **6**, 55, 72; **32**, 54, 71; **39**, 1, 38.

<sup>43</sup> Insbesondere sind die landesrechtlichen Befugnisgeneralklauseln der Polizeigesetze auf Bundesebene nicht anwendbar bzw. im Scientology-Fall nicht einschlägig.

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.<sup>44</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** sind.

- ⇒ 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.<sup>45</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 lassen. Angesichts der dem Staat auferlegten Neutralität beinhalteten diese Äußerungen einen überzogenen Eingriff.<sup>46</sup>

### IV. Ergebnis

Wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind die Verfassungsbeschwerden der S bezogen auf die Äußerungen *destruktiv* und *pseudoreligiös* und die Feststellung, Mitglieder würden durch die Gemeinschaften *manipuliert*, begründet.

### Fall 2: Offenlegung einer Scientology-Mitgliedschaft<sup>47</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 werden. Weiterhin berichtet sie, daß weder ihr

<sup>44</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.

<sup>45</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.

<sup>46</sup> BVerfGE **105**, 279, 295 ff.

<sup>47</sup> Nach BVerfG NJW **2002**, 3458 ff. - Kammer-Entscheidung.

## Der Realakt – Öffentliche Warnungen/Informationen/Äußerungen

noch dem zuständigen Ministerium bisher die Verbundenheit von P zur Scientology-Organisation bekannt waren. 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>48</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

<sup>48</sup> Vgl. auch *Kopp/Schenke*, VwGO, § 44 Rn 4 ff.; *Rennert*, in Eyermann, VwGO, § 44 Rn 8 ff. Fehlt der Zusammenhang, so trennt das Gericht die Begehren zu eigenständigen Klagen (vgl. § 93 VwGO).

Realakt oder ein Verwaltungsakt vorliegt, ist entscheidend, ob eine bestimmte, einseitig verbindliche Rechtsfolge (dann Verwaltungsakt) oder lediglich ein tatsächlicher Erfolg (dann Realakt) bezweckt wird.

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 bereit erfolgten Äußerungen geht, kann daher nichts anderes gelten. P kann seine Begehren mit Hilfe einer allgemeinen Leistungsklage durchzusetzen versuchen.

**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 zugrundeliegende 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 ebensowenig 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 duldenen 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. 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>49</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 (**Tatsachenbehaftung**). Entsprechendes gilt, wenn es sich um **Werturteile** handelt und diese auf einem im Wesentlichen zutreffenden Tatsachenkern beruhen.<sup>50</sup>

Im vorliegenden Fall kann die Äußerung der Landesregierung jedenfalls nicht als Werturteil angesehen werden. P wäre in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht als nur dann verletzt, wenn ihm

<sup>49</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); und grundlegend BVerfGE 30, 174 ff. (Mephisto).

<sup>50</sup> BVerfG NJW 2002, 3458.

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.

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

Möglicherweise ist P jedoch 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>51</sup> vertritt das BVerfG auch im vorliegenden Fall die Auffassung, daß ein **Eingriff** in die (hier durch Art. 2 I GG geschützte) Berufsfreiheit nicht vorliegt, 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>52</sup> Im übrigen bedürfe es für die Informationstätigkeiten einer Regierung im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben der Staatsleitung über die Zuweisung dieser Aufgabe hinaus auch dann keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung, wenn das Informationshandeln zu mittelbar-faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen führe.<sup>53</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 gewährt, weil der Organisation, der P angehört, die Verfolgung religiöser oder weltanschauliche Ziele nur als Vorwand für wirtschaftliche Aktivitäten dient.<sup>54</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 angehört, und durch die Ankündigung, die staatliche Förderung von Veranstaltungen in Frage zu stellen, bei denen Scientologen auftreten, beeinträchtigt sein könnte.<sup>55</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>56</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>57</sup> Doch

<sup>51</sup> BVerfGE **105**, 252, 265 ff.

<sup>52</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3459.

<sup>53</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3459, unter Bezugnahme auf BVerfGE **105**, 279, 295 ff. (Sektenwarnung).

<sup>54</sup> Dazu BAGE **79**, 319, 338.

<sup>55</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3459.

<sup>56</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3459.

<sup>57</sup> BVerfG NJW **2002**, 3458, 3460.

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.

**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 begegnete das Gericht mit dem Argument, daß wer durch eine Regierungserklärung zutreffend als Mitglied einer religiösen Vereinigung bezeichnet wird, nicht dadurch in seiner Religionsausübung beeinträchtigt werde, daß die Vereinigung als nicht förderungswürdig bezeichnet wird.
- ⇒ Schließlich sei auch die Kunstfreiheit nicht betroffen, weil die wirtschaftliche Verwertung eines Kunstwerks durch Art. 5 III GG grds. nicht gewährleistet werde.<sup>58</sup>

Mit dieser Entscheidung hat die *2. Kammer* des *1. Senats* im übrigen die Linie fortgesetzt, die das BVerfG in einer Senatsentscheidung vom 26.06.2002<sup>59</sup> herausgearbeitet hat, wonach lediglich hinsichtlich klassischer **imperativer Eingriffe** eine **formell-materielle Rechtsgrundlage** bestehen muß, welche die Voraussetzungen und Befugnisse aufführt. 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. Zur Kritik an dieser Rechtsauffassung vgl. bereits oben.

---

<sup>58</sup> BVerfG NJW 2002, 3458 ff.

<sup>59</sup> BVerfGE 105, 252 ff. (Glykolwein).