

Aufsatz

Marktinformationen des Staates und ihre Grenzen kraft einschlägiger Grundrechte

Bemerkungen zu zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über die Zulässigkeit staatlicher Warnungen vor gepanschem Wein („Glykol-Wein“) und fragwürdigen Weltanschauungsgemeinschaften („Osho“, früher „Bhagwan“)¹

Helmut Goerlich

Seit Jahren sieht sich die hohe Hand in der Rolle, die Bürger als Verbraucher vor gefährlichen Produkten, die zum Verzehr bestimmt sind, zu warnen. Aber nicht nur als Konsument ist der Bürger Produkten ausgesetzt, die für ihn nicht transparent sind. Auch zieht die zunehmende Pluralisierung und Segmentierung der Gesellschaft nach sich, dass esoterische Sinndeutungen durch periphere Weltanschauungsgemeinschaften und ähnliche Gruppen stärkeren Zulauf insbesondere von Jugendlichen erfahren. Dies hat alsbald ergeben, dass auf diesem Felde Erwartungen an die hohe Hand gerichtet sind, insbesondere Jugendliche vor dem Weg in solche Gruppen zu bewahren. Auch das hat zu staatlichen Warnungen bis auf die Ebene der Bundesregierung geführt. Früher waren ähnliche Fälle eher aus dem Polizeirecht bekannt, wenn etwa die Polizei mit Lautsprecherwagen in den Straßen vor dem Verzehr von verkauftem Endiviensalat warnte, der sich als gesundheitsgefährdend erwiesen hatte.² Aus jüngster Zeit ist an die BSE-Fälle bundes- und europaweit zu erinnern. Das Bundesverfassungsgericht sieht nun hier die Warnung eher als Instrument zur Herstellung einer Symmetrie am Markt, die den dadurch informierten Konsumenten befähigt, sich zu schützen. Es versteht die Warnung nicht mehr als hoheitlichen Eingriff zu Lasten des Unternehmens oder der Weltanschauungsgemeinschaft, die einer solchen Herstellung eines Marktgleichgewichts ausgesetzt sind. Nur wenn bestimmte Anforderungen an diese Form der Öffentlichkeitsarbeit von hoher Hand verletzt sind, sollen Grundrechtsverstöße in Betracht kommen.

I. Die Ausgangslage der Fälle

Gewarnt hatten der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit durch die Veröffentlichung einer Liste bundesweit vermarkteter glykolhaltiger Weine sowie die Bundesregierung in der Antwort auf kleine Anfragen im Bundestag vor der im ganzen Bundesgebiet aktiven Osho-Sekte. Der Verzehr des Weins soll auch zu einem Todesfall und zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen geführt haben. Im Falle der „Osho“-Bewegung war bekannt, dass sich ihre Anhänger oft gänzlich von ihrer Familie und ihrer bisherigen Sozialisation ablösten, ja nicht mehr erreichbar schienen. Beide Fälle hatten auch Auslandsbezug, da es teilweise um österreichische Weine ging und der aus Indien stammende „Sektenführer“ seine Jünger lange dort und dann vor der Rückkehr nach Indien zeitweilig im amerikanischen Bundesstaat Oregon um sich geschart hatte.

Das Bundesverfassungsgericht hat nun im Falle des Weins die Warnung des Bundesministers als rechtens angesehen, während im Falle der Sekte die im Rahmen der Antwort an den Deutschen Bundestag verwendeten Formulierungen vom „destruktiven“ und „pseudoreligiösen“ Charakter der „Osho“-Bewegung zum Erfolg der Verfassungsbeschwerde führten. Auch die Behauptung der „Manipulation“ durch die betreffende „Sekte“ sei nicht ohne nähere Begründung zulässig; sie müsse auf konkrete Tatsachen gestützt werden, woran es fehle. Im Übrigen blieb es aber bei der Argumentation des am gleichen Tage entschiedenen Falles zu jenem gesundheitsgefährdenden Wein.

Die Dauer der beiden Verfassungsbeschwerdeverfahren ist allerdings bedenklich; sie ist schwerlich mit Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu vereinbaren³, datieren doch die Verfassungsbeschwerden von 1991, wobei die Verbreitung des gesundheitsgefährdenden Weins und die Warnung im Jahre 1985 erfolgte und die diffamierenden Ausdrücke zu jener Bewegung sich in der Antwort auf eine kleine Anfrage im Bundestag im Jahre 1984 finden und die letzten verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen aus dem Jahre 1991 stammen.

Aber beide Entscheidungen enthalten wichtige Beiträge zur Dogmatik des Informationsrechts an Märkten. Zwar stoßen sie auf Bedenken, wenn man meint, dass auch wahrheitsgemäße oder mit hoher Plausibilität zutreffende Informationen am Markt der Konsumenten und dem der Weltanschauungen und Sinndeutungen immer – wiewohl mittelbare oder faktische – Eingriffe in Grundrechte darstellen. Dies verneint das Bundesverfassungsgericht, indem es gleichwohl dafür besondere Anforderungen formuliert.

II. Die alternativen Möglichkeiten der Sachbehandlung solcher Fälle

Die Verwaltungsgerichte – zuletzt das Bundesverwaltungsgericht⁴ – hatten teilweise Eingriffe in Grundrechte angenommen; und jedenfalls einige der Instanzgerichte hatten im Falle der Sekten diese Eingriffe auch als rechtswidrig qualifiziert. Deshalb hatten vor diesen Gerichten Klagen Erfolg oder führten zu Teilerfolgen.

Dabei geht es um die Frage, ob solche Warnungen in Grundrechte eingreifen, hier also im Falle von Unternehmungen in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG – die Berufsfreiheit; oder im Falle der „Sekten“ oder Weltanschauungsgemeinschaften in Art. 4 Abs. 1 GG – die Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Im Falle der Warnung für Konsumenten hat das Bundesverfassungsgericht die Frage des Eingriffs nun offen gelassen: Marktkorrekturen durch wahrheitsgemäße Informationen sollen offenbar nicht in das Marktgeschehen derart eingreifen, dass auch von Eingriffen in das betreffende Grundrecht zu sprechen ist. Im Falle der Sekten hat es strukturell gleich entschieden, lediglich der diffamierende Charakter der Äußerungen führte zu einem anderen Ergebnis. Aber auch dort ging das Gericht davon aus, dass wahrheitsgemäße, formgerechte Warnungen als solche keine Beeinträchtigung darstellen.

Außerdem hat das Gericht für beide Fälle dargelegt, wie es glaubt, Zuständigkeit, Handlungsgrundlagen und Handlungsform verstehen zu können. Die Tätigkeit soll in beiden Fällen der Staatsleitung, also nicht

der Verwaltung oder dem Vollzug zuzuordnen sein. Sie soll darüber hinaus wegen des überregionalen Aspekts auch auf Bundesebene an die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung anknüpfen können – abgesehen vom Sonderfall der parlamentarischen Intervention. Auch soll es deswegen gar nicht um ein Handeln ohne Ermächtigungsgrundlage gehen, weil sich das Geschehen eben nicht als Vollzug oder Verwaltung darstellt. Daher sieht das Gericht in seiner Auffassung auch keinen unzulässigen Schluss von der Aufgabe auf die Befugnis zu handeln, also von einer Zuweisungsnorm bezüglich der Aufgabe auf die Befugnisnorm, die ein Eingreifen – und damit die Erfüllung der Aufgabe – erst ermöglicht. Denn im Rahmen der Staatsleitung ist die Information der Öffentlichkeit oder des Parlaments auf Anfrage als Wahrnehmung einer originären Verantwortunglichkeit zu verstehen, die weiterer Grundlagen nicht bedarf. Dies wäre ersichtlich ganz anders im Falle einer Verwaltungsbehörde. Diese bedürfte mindestens des Bezugs auf vorhandene polizeirechtliche Zuweisungsnormen und Ermächtigungsgrundlagen, wenn nicht angesichts der heutigen Ausdifferenzierung des Polizeirechts sogar besonderer Ermächtigungen in Fachgesetzen, die das Gericht auch exemplarisch erwähnt. Die polizeiliche Generalklausel zur Gefahrenabwehr ist dabei in allen Ländern in verwandten Formulierungen zur Hand. Sie gestattet, konkrete Gefahren mit geeigneten und angemessenen Mitteln abzuwehren. Das kann auch Warnung einschließen. Diese Generalklausel steht jedenfalls Landesbehörden als Reserve zur Verfügung, wenn andere Normen fehlen.⁵ Auf solche klassischen rechtsstaatlichen Sicherungen muss und kann die Staatsleitung im Bund nicht zurückgreifen. Andererseits sollen diese härteren verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatischen Anforderungen greifen, wenn ein Missbrauch der Handlungsformen der staatsleitenden Öffentlichkeitsarbeit oder eine Flucht in diese Handlungsform vorliegt. Wird die Öffentlichkeitsarbeit indes genuin ausgeübt und hat sie sich an Maßstäbe der Richtigkeit, der Sachlichkeit und der Zurückhaltung in den Formen des Ausdrucks gehalten, so ist den Anforderungen dieser Handlungsform staatlicher „Informationsarbeit“ und „Informationsvorsorge“, die hier

für Fälle mit überregionalem bzw. internationalem Bezug wahrzunehmen war, genügt.⁶ Auf diese Weise sollen „Informationsversorgung“ und „Informationsgleichgewicht“ in einer von der Massenkommunikation geprägten Gesellschaft erreicht werden. Das hat auch im Austausch mit dem Parlament Bedeutung. Indessen bleibt es in Situationen mit bloß örtlichem und regionalem Bezug – neben der übergreifenden Zuständigkeit der Staatsleitung auf Bundesebene in krisenhaften Situationen und im Falle überregionalen Bezugs – bei den jeweils gebotenen herkömmlichen Anforderungen. Allerdings sind auch die Landesregierungen hier nicht auf bloße Ausführung von Gesetzen durch administrative Maßnahmen verwiesen. Auch sie können in gouvernementaler Weise reagieren, anders als ihre nachgeordneten Verwaltungsstellen. Die administrative Warnung jedoch bleibt Instrument in der Zuständigkeit der Verwaltungen und unterliegt härteren Anforderungen. Dort gelten die bisherigen Maßstäbe herkömmlicher Freiheitssicherung gegen Eingriffe von hoher Hand, also die Erforderlichkeit nicht nur von Zuweisungs-, sondern auch von Befugnisnormen, gegebenenfalls der Vorbehalt des Gesetzes im Sinne eines Parlamentsvorbehalts – so dass die Ermächtigungsgrundlagen vom Gesetzgeber selbst zu schaffen sind –, die Wahrung der spezifischen Gesetzesvorbehalte und die Verhältnismäßigkeit der Mittel – wobei sich letztere mit den neuen Kriterien der Sachlichkeit und Zurückhaltung für die gouvernementale Öffentlichkeitsarbeit durchaus treffen kann.

III. Der rechtspolitische Ertrag der Entscheidungen

Mit diesem Neuansatz, der Beiträge zu einem künftigen Informationsrecht enthält, hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur für den Verbraucherschutz eine Bresche geschlagen, sondern auch die Rolle des Staates in einer pluralistischen Gesellschaft, die erforderlichen Maßstäbe der Neutralität und der Distanz, der Sachlichkeit und Zurückhaltung neu umschrieben. Das gilt besonders auch dank der Entscheidung zum Fall der „Osho“-Bewegung. Die Wirkung der Massenmedien auf die eigenverantwortliche Orientierung der Bürger in einer rasch ange-

passten Weise, die Funktionsweise moderner Informations- und Kommunikationstechniken und die Notwendigkeit rascher Reaktionen sind berücksichtigt. Die Kompetenzgrundlagen bieten Art. 62 bis 65 GG, nicht die Vorschriften des Grundgesetzes über die Abgrenzung von Verwaltungstätigkeiten des Bundes und der Länder.

Im Ergebnis ist damit eine eigene Handlungsform etabliert, die der Politik größere Legitimationsleistungen ermöglicht. Sie ermöglicht eine Antwort der Staatsleitung in krisenhaften Situationen, um in glaubwürdiger Weise den Bürgern ihre Orientierung sowie ihre Reaktionsfähigkeit wieder zu verschaffen und dadurch Vertrauen wiederzugewinnen. Die mögliche Verlässlichkeit solcher Informationen muss dabei hergestellt sein durch Nutzung der erreichbaren Informationsquellen sowie durch die Anhörung Betroffener. Verbleibende Unsicherheiten in tatsächlicher Hinsicht hindern die Verbreitung nicht, wenn das öffentliche Interesse die Aufklärung der Marktteilnehmer erfordert. Auch auf solche Ungewissheiten ist gegebenenfalls hinzuweisen, um den Bürger in die Lage zu versetzen, selbst über sein Verhalten zu entscheiden.

Dabei wird die gouvernementale Handlungsebene jedoch hier wohl auch weitgehend vom fachgerichtlichen Rechtsschutz freigestellt, wie noch näher anzudeuten ist. Auch mindern sich die Risiken einer Haftung aus Amtshaftungsgrundsätzen, wenn Form und Maß dieser neuen Handlungsform gewahrt werden, da sie – nämlich Sachlichkeit und Zurückhaltung sowie Neutralität und Distanz – die Rechtswidrigkeit dieser Informationsvorsorge ausschließen. Ob die Politik und ihre Entourage diese Konsequenzen schon gesehen hat, erscheint zweifelhaft. Der Druck auf die Politik kann allerdings kraft der neuen Regelungsstruktur auch zunehmen. Denn in der Sache wirkt die neue Handlungsform ähnlich wie ein Evokationsrecht, das befugt, einen Fall oder eine Materie – hier die Informationsvorsorge in Situationen von grenzübergreifender und allgemeiner Bedeutung – an sich zu ziehen. Passivität auf staatsleitender Ebene wäre dann zu verantworten. Allerdings entzieht diese evokatorische Befugnis zur Informations-

vorsorge den administrativen Ebenen und der Staatsleitung in den Ländern keine Wahrnehmungsbefugnis. Oft wird das zu diskreten kooperativen Formen führen, es kann aber auch zu einem Wettlauf um den ersten Schritt in die Öffentlichkeit kommen. Dieser Wettlauf kann dem der politischen Parteien um Anerkennung entsprechen, zumal wenn sie bei verschiedenen Mehrheiten in Bund und Ländern unterschiedliche Politiken verfolgen. Das erlaubt, Verkrustungen zu vermeiden und den kooperativen Föderalismus etwas aufzubrechen. So können Verzögerungen der notwendigen Publizität in der Sache vermieden werden, obwohl diese Publizität wirtschaftlichen oder ideologischen Interessen zuwiderläuft.

Hinzu kommt, dass die Informationsvorsorge auf staatsleitender Ebene sozusagen privilegiert wird. Denn ihr sachgerechter Gebrauch führt nicht zu Grundrechtseingriffen, sondern nur zu Marktkorrekturen, die den Bürger in den Stand setzen zu entscheiden. Daher erscheint die sachgerechte Warnung auch nicht mehr als Anknüpfungspunkt für die Geltendmachung staatshaftungsrechtlicher Ansprüche. Denn es ist ja der Bürger, der die Einbußen am Markt oder den Schwund der Anhängerschaft durch seine Entscheidung unmittelbar bewirkt, nicht die hohe Hand, die ihn hierzu befähigt. Anders liegt das eindeutig im Falle des administrativen Verbots des Verkaufs oder der Verwendung von Produkten sowie des Verbots bestimmter Vereinsaktivitäten oder Verhaltensweisen. Hier greift die hohe Hand ein. Sie verändert die Randbedingungen des Marktes.

Die staatsleitende, eine verwaltungsorientierte Betrachtung ausschließende Sicht folgt aus dem neuartigen Charakter des Gebrauchs der Öffentlichkeitsarbeit in solchen Fällen. Sie stellt sich nicht auf eine Ebene mit Verwaltungstätigkeiten. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit dient der Wahrnehmung der Selbstverantwortung des Bürgers, sie ist nicht auf die Lösung gesellschaftlicher Probleme durch staatlichen Eingriff gerichtet. Dem Bürger soll vielmehr zur eigenverantwortlichen Mitwirkung verholfen werden. Dies vermag er auf der Grundlage der Informationen im Wege der Ausrichtung seines

Marktverhaltens selbst zu erreichen. Seine autonome Entscheidung stellt alsdann am Markt eine symmetrische Situation her, die bei den Anbietern zugleich als Markteingriff der hohen Hand erscheint, weil sie die Bedeutung der selbstverantwortlichen Entscheidung des Bürgers nicht in den Blick nehmen. Die Gebote der Neutralität, der Richtigkeit, der Sachlichkeit, der Distanz und der Zurückhaltung sowie wohl auch der Ausgewogenheit schließen eine Manipulation des Bürgers aus. Er ist und bleibt in seiner Rolle ein Akteur, der kraft eigener Meinungsbildung und Orientierung handelt.

Für die gouvernementale Ebene der Öffentlichkeitsarbeit den Gesetzesvorbehalt oder den Vorbehalt des förmlichen Gesetzes zu betonen, wäre hier und heute schon deshalb abwegig, weil im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes im Gegensatz zum deutschen Konstitutionalismus des späten 19. Jahrhunderts die gouvernementale Ebene dem Parlament unmittelbar verantwortlich ist. Das Parlament kann hier rechtlich und politisch selbst unmittelbar den Einfluss nehmen, den ihm das eigene Gesetz und die gesetzeseleitete Verordnung gegenüber der vollziehenden Verwaltung erst verschaffen. Würde man im Verhältnis zur Regierung in Fällen des Regierungshandelns hier ein Gesetz fordern, so würde dieses Gesetz im Verhältnis zur Regierung zu einer Hürde, die dem Parlament selbst zur Fessel werden könnte. Die Kontrolle durch das Parlament würde nämlich über Fragen der Gesetzesauslegung in die dritte Gewalt überführt und dadurch gewissermaßen im Wege einer untunlichen Selbstbindung gelähmt. Diese Verlagerung der Kontrolle ist hingegen im Gesetzesvollzug durch die vollziehenden Verwaltung die Regel und hat dort ihre Richtigkeit.⁷

IV. Reaktionen der Wissenschaft

Die Kritik der Fachwissenschaft an diesen Entscheidungen geht in eine andere Richtung. Sie meint, dass der Ertrag früherer Rechtsprechung über Bord geworfen werde. Zu eng werde der Eingriff in die betreffenden Grundrechte gesehen. Auch faktische Eingriffe seien Eingriffe und seien entsprechend zu prüfen. Daher sei das Schema der drei

Schritte einer Grundrechtsprüfung zu wahren – nämlich die drei Fragen nach dem Schutzbereich des Grundrechts, dem Eingriff und seiner rechtlichen Rechtfertigung durch entsprechende Ermächtigungsgrundlagen und weitere Maßstäbe. Auch kritisiert sie einen unzulässigen Schluss von der Aufgabe auf die Befugnis zu handeln. Dies deshalb, weil sie die betreffende Informations-tätigkeit nicht als eigene gouvernementale Handlungsform versteht, sondern wie einen Verwaltungsvollzug sieht, dem es nicht erlaubt ist, aus der Aufgabe auf die Ermächtigung zum Vollzug zu schließen. Aus der Perspektive des Verwaltungshandelns hat die Wissenschaft jedenfalls in den Fällen öffentlicher Warnungen durch einen Bundesminister auch Zweifel an der Zuständigkeit, sowohl an der Verbands- wie auch an der Organkompetenz, ebenso wie an den Ermächtigungsgrundlagen. Auch solche Zweifel überwindet das Bundesverfassungsgericht durch die neuen Maßstäbe der Sicht der Öffentlichkeitsarbeit als Informationsvorsorge und Informationsarbeit auf staatsleitender Ebene. Deshalb ergibt sich für dieses Gericht auch kein Eingriff in Grundrechte, solange und soweit den spezifischen neuen Handlungsanforderungen dieser Ausprägung der Staatstätigkeit Genüge getan ist. Außerdem folgt daraus selbstverständlich ein zweistufiger Prüfungsaufbau. Denn diese Tätigkeit unterliegt keinen Gesetzesvorbehalten wie das Verwaltungshandeln. Sie bedarf keiner weiteren Ermächtigung durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes, wie es etwa Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG für Eingriffe in die Berufsfreiheit durch die Verwaltung fordert. Wie die Gesetzgebung selbst hat sie den Grundrechten unmittelbar zu genügen. Denn auch die Staatsleitung binden diese Rechte unmittelbar, wie Art. 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 GG erkennen lassen. Aber solange diese Tätigkeit nur bloße Korrekturen des Marktverhaltens autonomer Bürger durch Informationen kraft deren eigenem autonomem Entscheidungsverhalten bewirkt und den gebotenen, vom Gericht entwickelten Maßstäben genügt, solange und soweit liegt nicht einmal ein Grundrechtseingriff vor. Zur rechtswidrigen Beeinträchtigung des Grundrechts kommt es im Sinne eines mittelbar-faktischen Eingriffs nur, wenn Neutralität, Richtigkeit, Sachlichkeit, Zurück-

haltung und Distanz von der hohen Hand preisgegeben werden. Diese eigenartige Schwelle zu formulieren, ist möglich, weil das Grundgesetz nirgends einen „Eingriff“ zur ausschließlichen, notwendigen oder unverzichtbaren Voraussetzung für eine Reaktion der Grundrechte macht.⁸ Erst wenn die eben genannten Anforderungen verletzt werden, reagieren die Grundrechte, weil solches Verhalten, das sich als Verletzung im Grundrechtsbereich erweist, die Bürger zu einem anderen Verhalten drängt, sie also nicht mehr autonom und sachorientiert agieren, sondern dann zum Mittel einer weitergehenden Wirkung der Warnung werden und diese Manipulation den Markt verzerrt oder verzerren kann — was schon genügt. Dem Unternehmen und seinem Produkt am Markt wird dann zwar – wie das Gericht beiläufig bemerkt – nicht sozusagen die Persönlichkeit beeinträchtigt, aber über die notwendige Informationsvorsorge hinaus seine Rolle als Marktteilnehmer ohne Veranlassung herabgesetzt, geschwächt oder gemindert. Das führt zur Veränderungen am Markt, für die es einen sachlichen Grund nicht gibt. Deshalb ist das sie auslösende Verhalten Eingriff in das Grundrecht und sind diese Eingriffe wie ihre Folgen rechtswidrig. Sie können auch zu Amtshaftungsansprüchen gegen den Staat führen, wie im bekannten Fall der schwäbischen Eiernudeln, in dem die fehlerhafte, nämlich im Informationsgehalt falsche öffentliche Verlautbarung eines süddeutschen Regierungspräsidiums zu einem berühmten Staatshaftungsfall geriet.⁹ Entsprechende Sorgfaltspflichten treffen einen kirchlichen Sektenbeauftragten bzw. dessen Anstellungskörperschaft bei seiner Öffentlichkeitsarbeit; ist die Kirche Körperschaft des öffentlichen Rechts, und fehlte es an der geforderten Sorgfalt, so kann es zu Amtshaftungsansprüchen kommen.¹⁰

V. Würdigung und Schlussbemerkung

Man könnte meinen, das Bundesverfassungsgericht habe im Grunde seine Erfahrungen aus der Judikatur zu Kommunikationsvorgängen auf anderem Felde, nämlich im freien Meinungskampf, hier fruchtbar werden lassen. Dort ist bis an die materielle Grenze der Schmähkritik¹¹ die Meinungsäußerungsfreiheit das Grundrecht, das den

Einzelnen schützt und dadurch Kommunikationsprozesse sichert, die im öffentlichen Interesse liegen, nämlich die Herstellung einer freien Meinungsbildung im demokratischen Gemeinwesen, das davon lebt. Hier ist die der Schmähkritik entsprechende materielle Grenze härter gezogen, da es um Staatsleitung und Marktkorrektur geht. Diese Härte der Grenzziehung wird auch der Grundrechtssituation gerecht. Wer am Meinungskampf teilnimmt oder Persönlichkeit des öffentlichen Lebens ist, muss vieles von Seiten seiner Beobachter und Kombattanten hinnehmen. Wer aber durch die Intervention von hoher Hand um Chancen am Markt gebracht wird, der darf auf eine gewisse Bändigung solcher Interventionen hoffen. Deshalb sind die Anforderungen an die Informationstätigkeit des Staates andere. Sie sollen nur so weit reichen, dass ein sachliches Informationsgleichgewicht entsteht und Bestand hat. Sie müssen sachlich veranlasst und moderat sein. Aber im Prinzip liegen verwandte Strukturen vor und besteht ein Bezug auf Märkte, seien es Märkte der Ideen und Meinungen, der Weltanschauungen oder der Konsumprodukte.¹² Der Marktbezug zeigt auch, dass es um Chancen an einem Markt geht. Dies legt nahe, die Vorgehensweise des Gerichts mit der Methode der Prüfung von mutmaßlichen Gleichheitsverstößen zu vergleichen: Auch dort ist nicht der Eingriff das maßgebliche Instrument, die Rechtsprechung pflegt vielmehr andere Kunstgriffe einzusetzen, ähnlich denjenigen, die nun im Falle der Überprüfung staatlicher Warnungen zum Zuge kommen.¹³

Gegenüber einer Kritik, die den neuen Ansatz des Bundesverfassungsgerichts in diesen Entscheidungen nicht wahrnehmen will, kann man diese neue Perspektive des Gerichts für diese Fälle nur betonen. Ob die Wissenschaft ihn letztlich auch aufgreifen wird, das steht auf einem anderen Blatt. Bedenken, die insbesondere an Grenzen der Bewertung gesellschaftlicher Entwicklungen durch den Staat anknüpfen, können behaupten, es bestehe insoweit keine Aufgabe der Staatsleitung, ja im weltanschaulich neutralen Staat vielleicht nicht einmal eine „Befassungskompetenz“¹⁴. Mit Sicherheit wird die Rechtsprechung hier weiteren, etatistischen Elementen in der Regierungspraxis

entgegenwirken, indem sie feiner differenziert. Gegenwärtig geht das Bundesverfassungsgericht offenbar davon aus, dass die Rolle des weltanschaulich neutralen Staates zulässt, sich zu religiös-sozialen Gruppen in Grenzen kritisch zu äußern. Die Gerichte, insbesondere die Verfassungsgerichte in Bund und Ländern werden den Neuansatz des Bundesverfassungsgerichts weiterentwickeln. Nachdem nämlich solche staatsleitende Öffentlichkeitsarbeit nicht als Verwaltungstätigkeit zu begreifen ist, scheint auch ausgemacht, dass nunmehr die Verwaltungsgerichte als Fachgerichte des Verwaltungsrechts mit diesen Fällen, so sie auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit gouvernementalen, nicht administrativen Informationshandelns oder künftige Unterlassung desselben zielen, nicht mehr wirklich befasst werden können – eine Konsequenz, die das Bundesverfassungsgericht nicht zieht, vielleicht aber gesehen hat, indes doch nicht teilt.¹⁵ Hier könnte zu differenzieren sein zwischen dem Vorfeld, das administrativ aufbereitet wird, also etwa der Erschließung der Informationen, der Durchführung von Anhörungen und der Erstellung von Listen oder Verlautbarungen, und der Öffentlichkeitsarbeit selbst durch die Veröffentlichung der erstellten Liste der betroffenen Produkte oder der Antwort auf die Anfrage im parlamentarischen Verfahren.¹⁶ Hingegen bleibt möglich, vor die Zivilgerichte mit Schadensersatzklagen aufgrund von Amtshaftung nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG zu ziehen, die auf den Ersatz von Schäden infolge rechtswidrigen gouvernementalen Informationshandelns gerichtet sind.

Prof. Dr. Helmut Goerlich ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Rundfunkrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig.

Fußnoten:

1

Vgl. BVerfGE 105, S. 252 ff. u. 279 ff. = Beschlüsse v. 26.6.2002 – 1 BvR 558/91 u. a. sowie 670/91 –, in: Juristenzeitung 2003, S. 307 ff. u. 310 ff. mit krit. Bemerkungen von P. M. Huber, Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?, in: Juristenzeitung 2003, S. 290 ff.; u. v. D. Murswiek, Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe – Zu der Glykol- und der Osho-Entscheidung vom 26.6.2002, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2003, S. 1 ff.; auch R. Ruge, Informationstätigkeit der Bundesregierung: Warnungen vor Jugendsekten und glykolhaltigen Weinen usw., in: Thüringer Verwaltungsblätter 2003, S. 49 ff.; u. Ch. Ohler, Zur Verfassungsmäßigkeit staatlicher „Informationsarbeit“, in: Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2002, S. 631 ff.; zuletzt J. F. Lindner, Zur grundrechtsdogmatischen Struktur der Wettbewerbsfreiheit, in: Die öffentliche Verwaltung 2003, S. 185 ff.; u. W. Porsch, Die Macht der Information – Empfehlungen, Warnungen, Auskünfte an die Öffentlichkeit nach deutschem und europäischem Recht, in: Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 175 ff.; in eine andere Richtung, näher zum Ansatz des Gerichts, aber nicht mit demselben Ergebnis schon J. Lege, Nochmals: Staatliche Warnungen. Zugleich zum Paradigmenwechsel in der Grundrechtsdogmatik und zur Abgrenzung von Regierung und Verwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1999, S. 569 ff.; früher auch T. Haussühl, Die Staatliche Warnung im System des öffentlichen Rechts, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 1998, S. 90 ff.; sowie als Fall B. Jeand'Heur/W. Cremer, Der praktische Fall – Öffentliches Recht: Warnungen vor Sekten, in: Juristische Schulung 2000, S. 991 ff.; beiläufig auch H. Dreier, Grundrechtsdurchgriff contra Gesetzesbindung – Exemplarische Betrachtungen zum Verhältnis von Verfassungs- und Verwaltungsrecht anhand der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Die Verwaltung 36 (2003) S. 105 ff. (134 ff.); in der diesem Autor eigenen frischen und klaren Art nun ablehnend H. Bethge, Zur verfassungsrechtlichen Legitimation informalen Staatshandelns der Bundesregierung, in: Juristische Ausbildung 2003, S. 327 ff.; und zuletzt E.-W. Böckenförde, Schutzbereich, Eingriff, verfassungsimmanente Schranken, in: Der Staat 42 (2003) S. 165 ff. (178).

2

Der klassische Fall hierzu betraf allerdings eine Verkaufsverbotverfügung auf seuchenpolizeilicher Grundlage wegen Typhusgefahr, die von dem Endviensalat aller Wahrscheinlichkeit nach ausging; diese Verbotverfügung wurde durch eine Pressekonferenz sowie über Rundfunk und Presse bekannt gemacht und enthielt auch eine Warnung an die Bevölkerung vor dem Verzehr solchen Salats, wobei umstritten war, ob sich dem Geschehen auf der Pressekonferenz wirklich auch ein Verbot des Verkaufs oder nur eine Warnung vor Kauf bzw. Verzehr des Salats entnehmen ließ, vgl. BVerfGE 12, S. 87 ff.

3

Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urt. v. 16.9.1996 – Nr. 57/1995/563/649, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1996, S. 514 ff. – Fall Süßmann; u. früher ders., Urt. v. 28.6.1978 – C (78) 31, in: Neue Juristische Wochenschrift 1979, S. 477 ff. – Fall König, beides „deutsche“ Fälle.

4

Vgl. BVerfGE 87, 37 ff. (Glykol); u. BVerfGE 82, 76 ff. = Juristenzeitung 1989, S. 997 mit abl. Anmerkung von Ch. Gusy (Transzendente Meditation); auch zum vorliegenden „Osho“ I – Fall BVerwG, B. v. 13.3.1991 – 7 B 99.90, in: Neue Juristische Wochenschrift 1991, S. 1170 ff.; zu Warnungen einer Landesregierung der Nichtannahmebeschluss des BVerwG, B. v. 4.5.1993 – 7 B 149.92, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1994, S. 162 ff. – „Osho“ III; in diesem Zusammenhang außerdem von Interesse die so genannte „Osho II-Entscheidung“, in der es um die Zulässigkeit der staatlichen finanziellen Förderung eines Vereins geht, der sich zur Aufgabe gemacht hat, vor religiösen Sekten zu warnen, die durch ideologischen Missbrauch jungen Menschen psychische Schäden zufügen, vgl. BVerfGE 90, 112 ff.; für die Anwendung der neuen Dogmatik in einer neuerlichen Entscheidung, hier in einem die Folgen für die Kunst- oder Kulturförderung betreffenden Fall, vgl. BVerfG (Kammerbeschluss), B. v. 16.8.2002 – 1 BvR 1247/97, in: Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 3458 ff.

5

S. dazu B. Pieroth/B. Schlink/M. Kniezel, Polizei- und Ordnungsrecht, München 2002, § 7, S. 117 ff. u. § 11, S. 198 ff.; für die Anwendung der neuen Dogmatik der jüngst veröffentlichte Beschluss zu Fällen der Kunstförderung mit Bezug zu „Scientology“, s. BVerfG (Kammerbeschluss), B. v. 16.8.2002 – 1 BvR 1247/97, in: Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 3458 ff.

6

Anders die ganz herrschende Auffassung der Fachwissenschaft, vgl. nur H. Bethge, Der Grundrechtseingriff, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Staatsrechtslehrer 57 (1998), S. 7 ff. (49 f.), der auch den Ausdruck „Informationsvorsorge“ schon benutzt; ebenso H.-H. Trute, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, ebenda, S. 216 ff. (254 ff.), dort auch zum notwendigen Schutz vor Manipulationen.

7

Die gubernative Seite der Regierungstätigkeit ist in jüngerer Zeit betont worden, und zwar auf der Grundlage eines Perspektivenwechsels, s. etwa A. v. Bogdandy, Gubernative Rechtssetzung, 2000, insbes. S. 107 ff.; versteht man die hier erörterten Entscheidungen auch als Ausgangspunkt einer neuen Doktrin zur Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, so ist darauf hinzuweisen, dass dort nicht nur eine durchgreifende Autonomie kraft der Rundfunkgewährleistung als dienender Freiheit eine entscheidende Rolle spielt, sondern zugleich die Ausgestaltung durch eine angemessene Gesetzgebung notwendig ist. Die auf Informationsvorsorge gerichtete Sicht des gegenwärtigen Gerichts findet eine Entsprechung in der älteren Begründung der spezifisch deutschen Doktrin der Rundfunkgewährleistung aus dem Gedanken einer Schutzpflicht, vgl. D. Grimm, Schutzrecht und Schutzpflicht – Zur Rundfunkrechtsprechung in Amerika und Deutschland, in: Däubler-Gmelin u. a., (Hrsg.), Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit, Festschrift für E.G. Mahrenholz, 1994, S. 529 ff.