

Entscheidung

Grundrechtseingriff durch verdeckte Kooperation zwischen Staat und Bürger – BVerwG, Urteil vom 15.12.2005 – 7 C 20/04 –

Die Aufgabe der Staatsleitung und die aus ihr abgeleitete Befugnis zu staatlichem Informationshandeln ermächtigen den Staat nicht, Dritten zur Verwendung im Geschäftsverkehr vorformulierte Erklärungen zu überlassen, die den Geschäftspartner des Dritten zur Auskunft über seine Beziehungen zu einer Sekte (hier: Scientology) veranlassen sollen.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin wendet sich dagegen, dass die beklagte Freie und Hansestadt Hamburg Dritten zur Verwendung im Geschäftsverkehr vorformulierte Erklärungen überlässt, die den Geschäftspartner des Dritten zur Auskunft über seine Beziehungen zu Scientology veranlassen sollen.

Die Klägerin ist Mitglied der Scientology-Kirche Deutschland. Sie betreibt ein Wickelstudio. Dort bot sie den Kunden ein Vitaminkonzentrat an. Dessen Hersteller übersandte der Klägerin im Jahre 1997 eine vorformulierte Erklärung des Inhalts, dass die Klägerin bzw. ihr Unternehmen nicht nach der Technologie von L. Ron Hubbard (dem Begründer der Scientology) arbeite, dass weder sie noch ihre Mitarbeiter nach der Technologie von L. Ron Hubbard geschult würden bzw. keine Kurse und/oder Seminare nach der Technologie von L. Ron Hubbard besuchten und dass sie die Technologie von L. Ron Hubbard zur Führung ihres Unternehmens ablehne. Die Klägerin unterzeichnete die Erklärung nicht. Der Hersteller des Vitaminkonzentrats beendete daraufhin seine Geschäftsbeziehungen mit ihr.

Die Beklagte stellt diese Erklärung im Rahmen ihrer Beratung über angenommene Gefahren der Scientology-Bewegung allen Interessierten zur Verfügung, namentlich für eine Verwendung als Schutzzerklärung gegenüber Geschäftspartnern.

Die Klägerin hat Klage erhoben und beantragt, die Beklagte zu verurteilen, es zu unterlassen, Dritten zu empfehlen, im geschäftlichen Verkehr die erwähnte Erklärung zu verwenden und/oder die Erklärung zur Verwendung im geschäftlichen Verkehr in Umlauf zu bringen und/oder in sonstiger Weise für die Verwendung der Erklärung im geschäftlichen Verkehr zu werben, wobei das Unterlassungsgebot auch die sinngemäße Wiedergabe der Erklärung umfassen soll.

Das Verwaltungsgericht hat die Klagen abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht hat auf die Berufung der Klägerin durch das angefochtene Urteil unter Zurückweisung der Berufung im Übrigen die Beklagte verurteilt, es zu unterlassen, die Erklärung wörtlich oder sinngemäß einer Firma oder einer Person deshalb zur Verfügung zu stellen, weil diese Firma oder diese Person eine geschäftsschädigende Beeinträchtigung ihres Rufes befürchten, wenn ihre Waren von Scientologen vertrieben werden, und/oder weil diese befürchten, dass bei Gelegenheit des Vertriebs ihrer Waren Verkäufer, die nicht in einem Arbeitsverhältnis zu ihnen stehen, die Lehren von L. Ron Hubbard gegenüber Endverbrauchern oder anzuwerbenden Verkäufern verbreiten. Die dagegen gerichtete Revision der Beklagten blieb erfolglos.

Aus den Gründen:

Die Revision der Beklagten ist unbegründet. Das angefochtene Urteil verletzt kein Bundesrecht, soweit es der Klage stattgegeben hat. Die Klägerin kann aus dem Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit des Art. 4 Abs. 1 GG beanspruchen, dass die Beklagte es unterlässt, die von ihr entworfene Schutzzerklärung Dritten zur Verfügung zu stellen.

Die Grundrechte schützen den Bürger vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art, auch solchen durch schlichtes Verwaltungshandeln. Infolgedessen kann der Bürger, wenn ihm eine derartige Rechtsverletzung droht, gestützt auf das jeweils berührte Grundrecht Unterlassung verlangen (Urteil vom 23. Mai 1989 - BVerwG 7 C 2.87 - BVerwGE 82, 76 <77>).

Die Voraussetzungen eines solchen Unterlassungsanspruchs liegen vor. Die Klägerin ist im Schutzbereich eines Grundrechts durch hoheitliches Handeln rechtswidrig beeinträchtigt worden und hat eine Wiederholung dieser Beeinträchtigung zu besorgen.

1. Die Klägerin kann für ihre Betätigung als Scientologin den Schutz des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses nach Art. 4 Abs. 1 GG in Anspruch nehmen.

Unter Religion oder Weltanschauung ist eine mit der Person des Menschen verbundene Gewissheit über bestimmte Aussagen zum Weltganzen sowie zur Herkunft und zum Ziel des menschlichen Lebens zu verstehen; dabei legt die Religion eine den Menschen überschreitende und umgreifende („transzendente“) Wirklichkeit zugrunde, während sich die Weltanschauung auf innerweltliche („immanente“) Bezüge beschränkt (Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 21.90 - BVerwGE 90, 112 <115>).

Das Oberverwaltungsgericht hat der Sache nach festgestellt, die Lehren von L. Ron Hubbard bestimmten die Ziele des Menschen, sprächen ihn im Kern seiner Persönlichkeit an und erklärten auf eine umfassende Weise den Sinn der Welt und des menschlichen Lebens. Es hat hierfür beispielhaft verwiesen auf die Lehren von L. Ron Hubbard über die unsterbliche Seele als Träger einer Lebensenergie, die sich durch unzählige Leben wandle, sowie über den an Erlösungsstufen erinnernden Weg zu höheren Daseinsstufen als Ziel des menschlichen Daseins.

Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, derartige Aussagen der scientologischen Lehre seien geeignet, den Begriff des Glaubens oder der Weltanschauung zu erfüllen. Unbegründet ist deshalb die Rüge der Beklagten, dem angefochtenen Urteil liege ein fehlerhaftes rechtliches Verständnis dieser Begriffe zugrunde, weil den Lehren von L. Ron Hubbard Aussagen zum Weltganzen sowie zur Herkunft und zum Ziel des menschlichen Lebens im Sinne transzendenter oder immanenter Bezüge fehlten. Die Beklagte zitiert zum Beleg ihrer Auffassung aus Schriften, die sie als Science-Fiction einordnet. Indes hat das Oberverwaltungsgericht

nicht festgestellt, dass gerade die von der Beklagten hervorgehobene Darstellung L. Ron Hubbards über die Entstehung des Universums zu den Aussagen gehört, welche die Überzeugungen der Klägerin maßgeblich bestimmten. Entgegen der Auffassung der Beklagten richtet es sich allein nach dem Selbstverständnis der Glaubens- oder Weltanschauungsgemeinschaft, was zentraler Bestandteil ihrer Lehre sein soll und bei welchen Aussagen es sich lediglich um erzählerische Ausschmückungen handelt. Deshalb reicht es nicht aus, einzelne Aussagen des Gründers der Scientology herauszugreifen, um von ihnen ausgehend der gesamten Lehre den Charakter eines Glaubens oder einer Weltanschauung abzusprechen.

In tatsächlicher Hinsicht hat das Oberverwaltungsgericht festgestellt, dass die Klägerin ernsthaft an diese Elemente der scientologischen Lehre glaube, die den Begriff des Glaubens oder der Weltanschauung auszufüllen geeignet sind, und dass sie die mit ihr verbundenen Regeln als für sich bindend empfinde. An diese tatsächliche Feststellung ist der Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Die Beklagte hat keine Verfahrensrügen erhoben.

Das Oberverwaltungsgericht durfte offen lassen, ob die Scientology-Kirche Deutschland und andere Scientologische Organisationen als Weltanschauungs- oder Religionsgemeinschaften anzuerkennen sind und deshalb den Schutz des Art. 4 GG genießen. Dieser Schutz ist einer Gemeinschaft dann abzusprechen, wenn die Lehren religiösen oder weltanschaulichen Inhalts ihr nur als Vorwand für eine wirtschaftliche Betätigung dienen, wenn die Gemeinschaft also in Wahrheit ausschließlich wirtschaftliche Interessen verfolgt, die mit ideellen Zielen bloß verbrämt sind (Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 21.90 - BVerwGE 90, 112 <118>).

Das Oberverwaltungsgericht hat mangels entsprechender Rügen bindend festgestellt, dass für die Klägerin die transzendenten Elemente der Lehre von L. Ron Hubbard verbindlicher Inhalt ihres Glaubens oder ihrer Weltanschauung sind, sie also mit ihren ideellen Zielen nicht ihre wirtschaftlichen Interessen verbrämt. Das Oberverwaltungsgericht hat ferner festgestellt, dass es neben der Kläge-

rin zahlreiche weitere Scientologen gebe, welche die Lehren von L. Ron Hubbard nicht als Mittel zur Erlangung wirtschaftlicher Erfolge und von Machtpositionen betrachteten, sondern in dem Gedanken- und Ideengebäude Hubbards verfangen subjektiv ernsthaft an die transzendenten Inhalte glaubten und die mit dieser Lehre verbundenen Regeln als für sich bindend empfänden. Angesichts dessen braucht die Klägerin sich nicht entgegenhalten zu lassen, dass der Gründer oder die späteren Führer der Bewegung mit den von ihnen propagierten ideellen Zielen in Wahrheit ausschließlich verfolgte wirtschaftliche Interessen verbrämen. Ein solches Verhalten Dritter nähme der Klägerin nicht den Schutz des Art. 4 GG.

2. Die Beklagte hat durch hoheitliches Handeln die Klägerin in der Freiheit des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses beeinträchtigt.

a) Die Klägerin ist durch die Verwendung der Schutzzerklärung in ihrer Religions- oder Weltanschauungsfreiheit beeinträchtigt worden. Durch die Verwendung der Schutzzerklärung hat ihr Geschäftspartner, der Hersteller des von ihr weiterveräußerten Vitaminkonzentrats, sie als Anhängerin der Scientology „enttarnt“ und hieran anknüpfend die Geschäftsbeziehungen zu ihr abgebrochen. Der Abbruch der Geschäftsbeziehungen beeinträchtigt die Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Denn er hat seinen Grund in den religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen der Klägerin.

Entgegen der Darstellung der Beklagten bezieht sich die von ihr herausgegebene Schutzzerklärung ihrem Inhalt nach auf den Glauben oder die Weltanschauung der Klägerin. Die religiösen oder weltanschaulichen Inhalte der Scientology lassen sich nicht von der Technologie trennen, auch wenn in der Erklärung nur auf Letztere ausdrücklich Bezug genommen wird.

Die Beklagte behauptet selbst nicht, dass die Technologie von L. Ron Hubbard in einem nennenswerten Umfang von Personen geübt wird, die nicht den Lehren und Ideen der Scientology anhängen. Wer sich der Technologie von L. Ron Hubbard bedient, ist re-

gelmäßig Anhänger der Lehren und Ideen von Scientology. Mit der Erklärung zur Technologie von L. Ron Hubbard wird mithin tatsächlich ein Bekenntnis zu oder eine Distanzierung von den Lehren und Ideen der Scientology verlangt. Die Erklärung zielt voraussetzungsgemäß auf Scientologen, die unter den Beschäftigten oder Geschäftspartnern des Verwenders aufgedeckt werden sollen und mit denen die geschäftlichen Beziehungen oder das Beschäftigungsverhältnis abgebrochen werden sollen.

b) Die Beeinträchtigung des Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 GG beruht auf hoheitlichem Handeln. Sie ist der Beklagten zuzurechnen.

Die Herausgabe der Schutzzerklärung an Dritte zur Verwendung gegenüber Geschäftspartnern oder Beschäftigten stellt hoheitliches Handeln in Form schlichten Verwaltungshandelns dar.

Die Schutzzerklärung ist voraussetzungsgemäß dazu bestimmt, den Geschäftspartner des Verwenders zur Offenlegung seiner Zugehörigkeit zu Scientology zu zwingen. Sie bezweckt, den Abbruch der Geschäftsbeziehungen mit Scientologen vorzubereiten, die mit Hilfe der Schutzzerklärung aufgedeckt werden. Zwar mag der Verwender schon vor der Herausgabe der Schutzzerklärung entschlossen sein, sich von Geschäftspartnern zu trennen, die der Scientology angehören. Nach der Behauptung der Beklagten gibt sie die Schutzzerklärung nur an solche Firmen oder Personen heraus, die aufgrund ihrer allgemeinen Warnungen und Informationen bereits zu diesem Schritt entschlossen sind. Sie macht sich aber mit der Herausgabe der Schutzzerklärung die Absichten des Verwenders zu Eigen und unterstützt deren Ausführung. Die durch den bestimmungsgemäßen Gebrauch der Schutzzerklärung eintretenden Folgen sind ihr zuzurechnen.

3. Das hoheitliche Handeln der Beklagten war rechtswidrig. Für die Herausgabe der Schutzzerklärung fehlt die erforderliche Ermächtigungsgrundlage. Die Beklagte kann die Herausgabe der Schutzzerklärung nicht auf ihre verfassungsunmittelbare Aufgabe der Staatsleitung stützen.

Diese Aufgabe ermächtigt die Regierung zwar auch, die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit zu unterrichten. Die Staatsleitung in diesem Sinne umfasst die Aufgabe, durch rechtzeitige öffentliche Information die Bewältigung von Konflikten in Staat und Gesellschaft zu erleichtern und auf diese Weise neuen, oft kurzfristig auftretenden Herausforderungen entgegenzutreten, auf Krisen schnell und sachgerecht zu reagieren sowie den Bürgern auch mit Warnungen oder Empfehlungen zu Orientierungen zu verhelfen (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558, 1428/91 - BVerfGE 105, 252 <268>; Beschluss vom selben Tag - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <301>). Soweit die Informationstätigkeit zu lediglich mittelbar-faktischen Beeinträchtigungen von Grundrechten führt, verlangt der Vorbehalt des Gesetzes hierfür keine über die Aufgabe der Staatsleitung hinausgehende besondere Ermächtigung durch den Gesetzgeber.

Das ist aber anders dann, wenn das hoheitliche Handeln sich nach seiner Zielsetzung und seinen Wirkungen als Ersatz für eine staatliche Maßnahme darstellt, die als Grundrechtseingriff im herkömmlichen Sinne zu qualifizieren ist. Durch Wahl eines solchen funktionalen Äquivalents eines Eingriffs kann das Erfordernis einer besonderen gesetzlichen Grundlage nicht umgangen werden (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <303>).

Die Herausgabe der Schutzzerklärung ist ein solches funktionales Äquivalent für eine staatliche Maßnahme, die als Grundrechtseingriff im herkömmlichen Sinne zu qualifizieren ist. Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat zielgerichtet zu Lasten bestimmter Betroffener einen im öffentlichen Interesse erwünschten Erfolg herbeiführen will. Seine Maßnahme muss eindeutig auf einen nachteiligen Effekt abzielen, der bei dem Betroffenen eintreten soll, und darf diesen Effekt nicht lediglich als Begleiterscheinung mit sich bringen (Urteil vom 18. April 1985 - BVerwG 3 C 34.84 - BVerwGE 71, 183 <193>; Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 21.90 - BVerwGE 90, 112 <120>).

Mit der Herausgabe der Schutzzerklärung begnügt die Beklagte sich nicht mehr damit, die Öffentlichkeit allgemein vor Gefahren zu warnen, die von einer Betätigung der Scientology-Bewegung im wirtschaftlichen Bereich drohen sollen. Sie geht vielmehr dazu über, die von ihr allgemein angenommenen Gefahren mit Blick auf Einzelfälle zu bekämpfen, indem die Geschäftsbeziehungen von Wirtschaftsunternehmen durch Verwendung der Schutzzerklärung von Kontakten mit Scientologen freigehalten werden. Die Beklagte zielt mit der Herausgabe der Schutzzerklärung an Unternehmen darauf ab, dass die Scientologen unter den Geschäftspartnern des Verwenders aufgedeckt und von geschäftlichen Beziehungen zu ihm ausgeschlossen werden. Sie ermöglicht und fördert damit konkrete Schritte gegen einzelne Mitglieder der Scientology-Bewegung. Dass der Hersteller des von der Klägerin weiterveräußerten Vitaminkonzentrats seine Geschäftsbeziehungen zu ihr abgebrochen hat, ist mithin kein Nachteil, der nur mehr oder weniger zufällig oder nebenbei als Folge allgemeiner Informationstätigkeit der Beklagten eingetreten ist. Dieser Nachteil war vielmehr das zwangsläufige und sichere Ergebnis der Beratung dieses Unternehmens durch die Beklagte. Die streitige Maßnahme der Beklagten war auf dieses Ergebnis gerichtet. Nach ihrem Inhalt und Zweck stellt sie sich als typisches auf den Einzelfall bezogenes Verwaltungshandeln dar, das dem Rechtsgüterschutz durch Bekämpfung angenommener Gefahren dient (zur Bedeutung dieser Unterscheidung vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558, 1428/91 - BVerfGE 105, 252 <275>).

Unerheblich ist, dass die nachteiligen Wirkungen der Herausgabe der Schutzzerklärung die Klägerin erst über das Verhalten des Dritten, nämlich ihres Geschäftspartners, erreicht haben. Das von der Beklagten mit der Herausgabe der Schutzzerklärung verfolgte Handlungsziel fasste den gesamten Geschehensablauf zu einer einheitlichen grundrechtsbeeinträchtigenden Handlung zusammen (vgl. Urteil vom 27. März 1992 - BVerwG 7 C 21.90 - BVerwGE 90, 112 <120>).

Ebenso wenig kommt es darauf an, ob ein Unternehmen berechtigt ist, die Beziehungen

zu Geschäftspartnern abzurechnen, die den Lehren von L. Ron Hubbard anhängen. Die grundrechtlich geschützte Privatautonomie hat regelmäßig andere (weiter gezogene) Schranken, als sie das Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit staatlichem Handeln setzt. Dass die Beklagte erst in Verbindung mit dem privatautonomen Handeln eines Dritten in einen grundrechtlich geschützten Lebensbereich eingreift, entbindet sie nicht von den Schranken staatlichen Handelns.

4. Die Klägerin hat die Gefahr einer Wiederholung des danach rechtswidrigen Eingriffs zu besorgen.

Dass weitere Eingriffe drohen, kann ohne weiteres angenommen werden, wenn bereits eine Beeinträchtigung stattgefunden hat. Im Regelfall wird die Behörde ihre Maßnahmen für rechtmäßig halten und keinen Anlass sehen, von ihr Abstand zu nehmen. Sie wird sie in der Zukunft aufrechterhalten und in diesem Sinne wiederholen wollen. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht erklärt, sie werde die Schutzzerklärung auch anderen Firmen zur Verfügung stellen. Es ist nicht auszuschließen, dass darunter auch andere gegenwärtige oder künftige Lieferanten der Klägerin sind, diese also erneut mit der Schutzzerklärung konfrontiert werden könnte.