

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Kommunalrecht, einschließlich des Kommunalwahlrechts

Rechtsquelle/n:

GG Art. 3 Abs. 1 und 3, Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Art. 140 i. V. m. Art. 136 Abs. 3 WRV

Titelzeile:

Kein Ausschluss von einer umweltbezogenen Förderung wegen Verweigerung einer Distanzierung von Scientology

Leitsatz:

Macht eine Gemeinde die Bewilligung einer finanziellen Zuwendung mit umweltpolitischer Zielsetzung davon abhängig, dass die Antragsteller eine Erklärung zu ihrer Religion oder Weltanschauung abgeben, stellt dieses Verlangen keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG dar. Eine derartige Vorgehensweise verstößt zudem gegen Art. 3 Abs. 1 und 3 sowie Art. 4 Abs. 1 und 2 GG.

Urteil des 8. Senats vom 6. April 2022 - BVerwG 8 C 9.21

- I. VG München vom 28. August 2019
Az: VG M 31 K 19.203
- II. VGH München vom 16. Juni 2021
Az: VGH 4 B 20.3008



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 9.21
VGH 4 B 20.3008

Verkündet
am 6. April 2022

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2022:060422U8C9.21.0

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 6. April 2022
durch
die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die beklagte Landeshauptstadt München erließ im Rahmen des "Integrierten Handlungsprogramms zur Förderung der Elektromobilität in München" (IHFEM 2018) die Förderrichtlinie Elektromobilität (im Folgenden auch: Richtlinie), die für zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. Dezember 2020 gestellte Anträge galt. Danach konnte unter anderem der Erwerb von Pedelecs durch Gewerbetreibende gefördert werden.
- 2 Unter dem 26. August 2018 beantragte die Klägerin eine derartige Förderung. Sie legte das von der Beklagten vorgesehene Antragsformular vor, das bis auf Nr. VII vollständig ausgefüllt war. Nr. VII lautet:

VII. Schutzerklärung in Bezug auf die Lehre von L. Ron Hubbard/Scientology

Nach städtischen Vorgaben ist die Zuwendungsempfängerin/der Zuwendungsempfänger verpflichtet, eine Schutzerklärung in Bezug auf die Lehre von L. Ron Hubbard abzugeben. Mit ihrer/seiner Unterschrift erklärt die Antragstellerin/der Antragsteller, dass sie/er keine Inhalte oder Methoden und auch keine Technologie von L. Ron Hubbard anwendet, lehrt oder in sonstiger Weise verbreitet und sie/er keine Kurse oder Seminare nach dieser Technologie besucht.

Ort, Datum Unterschrift Antragstellerin/Antragsteller

- 3 Die Beklagte lehnte den Antrag unter Verweis auf die fehlende Abgabe der Schutzerklärung ab. Das Verwaltungsgericht hat die daraufhin erhobene Klage abgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof hat das Urteil des Verwaltungsgerichts sowie den Ablehnungsbescheid aufgehoben und die Beklagte verpflichtet, der Klägerin entsprechend ihrem Antrag eine Förderzusage zu erteilen. Die Abgabe der Schutzerklärung dürfe nicht zur Voraussetzung der Förderung gemacht werden. Die Beklagte überschreite damit ihre Kompetenz und verstoße gegen die von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleistete Religions- und Weltanschauungsfreiheit sowie gegen Art. 3 Abs. 1 und 3 GG.
- 4 Mit ihrer Revision macht die Beklagte geltend: Sie habe nicht außerhalb ihrer Zuständigkeit gehandelt. Im Lichte der Wertentscheidung des Grundgesetzes sei es ihr nicht versagt, bei der Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft auch auf den Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sowie auf den Schutz der gemeindlichen Reputation bedacht zu sein. Im Hinblick auf Art. 4 Abs. 1 und 2 GG fehle es schon an einem Grundrechtseingriff. Läge er vor, sei er verfassungsgemäß, insbesondere verhältnismäßig. Auch eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung sei nicht gegeben.
- 5 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. Juni 2021 zu ändern und die Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 28. August 2019 zurückzuweisen.

- 6 Die Klägerin beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 7 Sie verteidigt das Berufungsurteil.
- 8 Die Beteiligte stellt keinen Antrag und schließt sich in der Sache dem Vorbringen der Beklagten an.

II

- 9 Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Berufungsurteil steht mit revisiblem Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO) im Einklang. Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof die Beklagte zur Erteilung der beantragten Förderzusage verpflichtet. Die hierfür in der Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen liegen vor. Die fehlende Abgabe der Schutzzerklärung steht dem daraus folgenden Anspruch der Klägerin nicht entgegen.
- 10 1. Regelwerke wie die Förderrichtlinie stellen keine Rechtsnormen, sondern lediglich verwaltungsinterne, das Ermessen der für die Verteilung der staatlichen Leistungen zuständigen Stellen steuernde Weisungen und damit Verwaltungsvorschriften dar. Sie vermögen eine anspruchsbegründende Außenwirkung nur vermittels des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes (Art. 20 und 28 GG) zu begründen (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. März 2018 - 10 C 1.17 - Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 119 Rn. 15 m. w. N.).
- 11 Nach den gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts sind die Voraussetzungen der Richtlinie für eine Förderzusage zugunsten der Klägerin erfüllt, sodass sie aufgrund der genannten verfassungsrechtlichen Grundsätze einen Anspruch auf deren Erteilung hat. Die Zusage durfte nicht wegen der fehlenden Abgabe der Schutzzerklärung abgelehnt werden.
- 12 Zu Recht hat das Berufungsgericht angenommen, dass mit der Aufforderung zur Abgabe einer weltanschaulichen Erklärung als Voraussetzung für eine Förderzusage der Bereich der gemeindlichen Zuständigkeit überschritten worden ist (2.)

und die Beklagte durch diese Abfrage und die daran anknüpfende Ablehnung des Förderantrags unzulässig in das Grundrecht der Klägerin aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG eingegriffen hat (3.). Zudem liegt darin ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 und 3 GG (4.). Die Beklagte ist zur Erteilung der Zusage verpflichtet (5.).

- 13 2. Zutreffend hat der Verwaltungsgerichtshof das Verlangen nach Abgabe der Schutzzerklärung als eigenständige Maßnahme qualifiziert, die von einer Zuständigkeit der Beklagten gedeckt sein müsste. Es handelt sich bei der Abfrage nicht um ein bloßes Element der aus der Richtlinie folgenden Förderbedingungen. Anders als diese findet sich die Schutzzerklärung nicht in der Richtlinie, sondern lediglich in dem von den Antragstellern zu verwendenden Formular. Sie fußt nach ihrem Wortlaut auf "städtischen Vorgaben" und erlegt den Antragstellern eine spezifische, von den sonstigen Förderbedingungen gänzlich unabhängige Erklärungspflicht auf. Hierfür ist eine Verbandskompetenz der Beklagten nicht gegeben.
- 14 Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an (BVerfG, Beschlüsse vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619, 1628/83 - BVerfGE 79, 127 <151 f.> und vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 - BVerfGE 138, 1 Rn. 45). Die Gemeinden haben die Befugnis, sich dieser Angelegenheiten, sofern sie nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619, 1628/83 - BVerfGE 79, 127 <146>; BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 - 7 C 37.89 - BVerwGE 87, 228 <230>). Das Grundgesetz beschränkt dieses Zugriffsrecht gegenständlich auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und verwehrt den Gemeinden so, unter Berufung auf ihre Allzuständigkeit auch allgemeinpoltische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit zu machen (BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1958 - 2 BvG 1/58 -

BVerfGE 8, 122 <134>; Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619, 1628/83 - BVerfGE 79, 127 <147>). Erforderlich ist stets eine spezifische Ortsbezogenheit der Angelegenheit (BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 - 7 C 37.89 - BVerwGE 87, 228 <231>). Art. 28 Abs. 2 GG schließt es andererseits nicht aus, dass der Gesetzgeber den Gemeinden über diese Garantie hinausgehende Aufgaben zuweist (BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2013 - 8 CN 1.12 - BVerwGE 148, 133 Rn. 16).

- 15 Hieran gemessen fehlt es an einer Zuständigkeit der Beklagten. Die Einforderung von Erklärungen zu Religion und Weltanschauung ist ihr weder durch Gesetz zugewiesen noch handelt es sich dabei um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Eine solche Maßnahme betrifft nicht das Zusammenleben der Gemeindeglieder und weist damit keinen spezifischen Ortsbezug auf.
- 16 Die Verbandskompetenz der Beklagten kann auch nicht aus einem objektiven Zusammenhang der Abfrage mit einer von der gemeindlichen Zuständigkeit gedeckten Angelegenheit – hier der Förderung bestimmter Formen innerstädtischer Mobilität – hergeleitet werden. Soweit das Berufungsgericht dies für möglich hält, unterscheidet es nicht hinreichend zwischen der gemeindlichen Tätigkeit und den mit ihr verfolgten Absichten. Eine Kompetenz der Gemeinde muss für die von ihr durchgeführten Maßnahmen gegeben sein, nicht aber für die diesen Tätigkeiten zugrunde liegenden Motive. Abweichendes lässt sich auch der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2013 - 8 CN 1.12 - BVerwGE 148, 133 Rn. 17) nicht entnehmen.
- 17 Allein das Verlangen nach der Abgabe der Schutzklärung stellt hier die Maßnahme dar; für sie fehlt es indessen an der erforderlichen Kompetenz der Beklagten. Damit muss das Verhältnis von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu den von der Beklagten mit der Abfrage verfolgten Absichten nicht im Einzelnen geklärt werden. Sie zielt nach den Feststellungen des Berufungsgerichts darauf, eine mögliche Verbesserung des Ansehens von Scientology in der Öffentlichkeit zu verhindern. Zudem möchte die Beklagte mit Scientology nicht in Verbindung gebracht werden und damit einen Beitrag zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung leisten. Nach ihrem Revisionsvorbringen soll die Abfrage zudem

der Wahrung der gemeindlichen Reputation dienen. Ob und in welchem Umfang diese Motive noch dem gemeindlichen Wirkungskreis (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) zuzuordnen sind, kann mangels einer Verbandskompetenz der Beklagten für die Maßnahme selbst offen bleiben.

- 18 3. Zu Recht hat das Berufungsgericht weiter angenommen, dass das Verlangen nach der Abgabe der Schutzzerklärung und die daran anknüpfende Ablehnung des Förderantrags gegen Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verstoßen.
- 19 a) Der persönliche und sachliche Schutzbereich des Grundrechts ist eröffnet. Nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts erkennt die Klägerin die Lehren von Scientology für sich als verbindlich an und praktiziert sie seit Jahrzehnten. Hierfür kann sie die Gewährleistungen des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in Gestalt der Religions- oder Weltanschauungsfreiheit in Anspruch nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2005 - 7 C 20.04 - Buchholz 11 Art. 4 GG Nr. 78 Rn. 12). Auf die von der Beklagten aufgeworfenen Fragen, ob die Scientology-Organisation eine Kirche und ihre Lehre eine Religion ist, kommt es dabei nicht an.
- 20 b) Das Einfordern der Schutzzerklärung und die mit einer Weigerung verbundenen Rechtsfolgen stellen einen Eingriff in das Grundrecht dar. Mit der Erklärung wird ein ausdrückliches Bekenntnis zu den Lehren von Scientology oder eine Distanzierung hiervon verlangt. Dies stellt eine Verpflichtung zur Offenbarung des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses im Sinne des Art. 136 Abs. 3 Satz 1 WRV und damit einen zielgerichteten Eingriff in die von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleistete negative Bekenntnisfreiheit dar (vgl. Germann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand 15. Februar 2022, Art. 4 Rn. 43.1). Zudem zielt die Erklärung nach den ihr zugrunde liegenden Zwecksetzungen auf Anhänger von Scientology, die unter den Förderantragstellern ermittelt werden und keine Förderung erhalten sollen. Die Versagung der begehrten Förderung im Falle der Nichtabgabe beeinträchtigt die von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleistete Freiheit, weil sie ihren Grund allein in den religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen der Betroffenen hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2005 - 7 C 20.04 - Buchholz 11 Art. 4 GG Nr. 78 Rn. 20). Eine derartige be-

absichtliche Schlechterstellung von Angehörigen einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft – bereits durch ihre Aufdeckung unter den Förderantragstellern und erst recht durch deren Ausschluss von der Förderung – stellt einen Grundrechtseingriff dar. Er setzt auch keine besonders schwerwiegende Beeinträchtigung voraus, da die Beklagte gezielt in die Grundrechtsposition der Klägerin eingreift (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. März 1992 - 7 C 21.90 - BVerwGE 90, 112 <121 f.>).

- 21 c) Der Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Es fehlt, wie das Berufungsgericht richtig erkannt hat, an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage.
- 22 Die in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verbürgte Glaubensfreiheit ist vorbehaltlos gewährleistet. Einschränkungen müssen sich daher aus der Verfassung selbst ergeben. Hierzu zählen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang. Die Einschränkung der Glaubensfreiheit muss überdies hinreichend bestimmt sein. Dabei verpflichtet die erforderliche Bestimmung und Konkretisierung der verfassungsimmanenten Schranken den (parlamentarischen) Gesetzgeber, die Schranken der widerstreitenden Freiheitsgarantien jedenfalls so weit selbst zu bestimmen, wie sie für die Ausübung der Freiheitsrechte wesentlich sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 - 1 BvR 402/87 - BVerfGE 83, 130 <142>; Urteil vom 24. September 2003 - 2 BvR 1436/02 - BVerfGE 108, 282 <297>). Eine solche gesetzliche Grundlage ist hier nicht gegeben. Zudem ist kein verfassungsrechtlich zulässiges Ziel erkennbar, das mit dem Eingriff verfolgt werden könnte. Hierfür ist mindestens eine konkrete Gefahr für verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter erforderlich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2015 - 1 BvR 471, 1181/10 - BVerfGE 138, 296 Rn. 101). Diese Voraussetzung ist nach den berufsgerichtlichen Feststellungen nicht erfüllt.
- 23 4. Zu Recht hat das Berufungsgericht schließlich angenommen, dass das Verlangen nach der Abgabe der Schutzerklärung und der daran anknüpfende Ausschluss der Förderung von Personen, die die Erklärung nicht abgeben, mit Art. 3 Abs. 1 und 3 GG nicht im Einklang stehen.

- 24 a) Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Daraus ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet nicht nur, dass die Ungleichbehandlung an ein der Art nach sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium anknüpft, sondern verlangt auch für das Maß der Differenzierung einen inneren Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht erweist. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.
- 25 Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich beispielsweise aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Bei Anwendung dieser Grundsätze ist der Normgeber bei der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden sollen, weitgehend frei. Zwar darf der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, nicht "willkürlich" verteilen: Subventionen müssen sich gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, sollen sie vor dem Gleichheitssatz Bestand haben. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Normgeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden. Die dargestellten, in erster Linie für das

Handeln des Gesetzgebers entwickelten Grundsätze gelten auch für den Richtliniengeber (vgl. zu all dem BVerwG, Urteil vom 14. März 2018 - 10 C 1.17 - Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 119 Rn. 16 ff.).

- 26 b) Hieran gemessen zielt das Verlangen nach der Abgabe der Schutzklärung auf eine unzulässige, von Sachgründen nicht getragene Differenzierung. Die Abfrage weist keinen inhaltlichen Bezug zu den umweltpolitischen Zielen der Förderrichtlinie Elektromobilität auf. Zudem fehlt ein legitimer Sachgrund, da sie auf einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriff in die negative Bekennnisfreiheit zielt und damit an ein nach Art. 3 Abs. 3 GG grundsätzlich unzulässiges Kriterium anknüpft.
- 27 5. Im Einklang mit Bundesrecht hat das Berufungsgericht die Beklagte zur Erteilung der Förderzusage (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) und nicht nur zur Neubekleidung im Sinne des § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO verpflichtet. Die Beklagte hat das ihr zustehende Ermessen durch die Förderrichtlinie Elektromobilität gebunden, deren Voraussetzungen der Antrag der Klägerin erfüllt. Auf die fehlende Abgabe der Schutzklärung durfte eine Ablehnung der Förderung nicht gestützt werden. Sonstige Umstände, die hierzu berechtigen könnten, hat das Berufungsgericht nicht festgestellt.
- 28 Zwar steht es der Beklagten frei, wie sie die Förderung zukünftig ausgestalten will und ob sie die Entscheidung des Senats zum Anlass nehmen möchte, ihre Praxis zu ändern. Die hier anzuwendende Fassung der Richtlinie betrifft indes nur Anträge, die zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. Dezember 2020 gestellt wurden. Eine auf diesen Zeitraum zurückwirkende Änderung der Förderpraxis kommt nicht in Betracht.
- 29 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 392,65 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hook

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller