

21

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.

Artt. 3 Abs. 1 und 3, 4 Abs. 1 und 2, 28 Abs. 2 Satz 1 GG,
 Artt. 136 Abs. 3, 140 WRV
 BVerwG, Urteil vom 6. April 2022 - 8 C 9/21-¹

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 1.1.2018 und dem 31.12.2020 gestellte Anträge galt. Danach konnte unter anderem der Erwerb von Pedelecs durch Gewerbetreibende gefördert werden.

Unter dem 26.8.2018 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. Schutzzerklärung in Bezug auf die Lehre von L. Ron Hubbard/Scientology

Nach städtischen Vorgaben ist die Zuwendungsempfängerin/der Zuwendungsempfänger verpflichtet, eine Schutzzerklärung 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

Die Beklagte lehnte den Antrag unter Verweis auf die fehlende Abgabe der Schutzzerklärung 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 Schutzzerklärung 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.

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

¹ Amtl. Leitsatz. BVerwGE 175, 199; juris; DÖV 2023, 36; NVwZ 2022, 1644; NZBau 2022, 760; UPR 2022, 385.

Das Urteil ist rechtskräftig.

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.

Das Gericht hat die Revision zurückgewiesen.

Aus den Gründen:

[9] Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Berufungsurteil steht mit reviviblen Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO) im Einklang. Zu Recht hat der Verwaltungsgeschichtshof die Beklagte zur Erteilung der beantragten Förderzusage verpflichtet. Die hierfür in der Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen liegen vor. Die fehlende Abgabe der Schutzerklärung 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 14.3.2018 -10 C 1.17- Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 119 Rn 15 mwN).

[11] Nach den gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Berufungsurteils 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 Schutzerklärung abgelehnt werden.

[12] Zu Recht hat das Berufungsurteil 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 Verwaltungsgeschichtshof das Verlangen nach Abgabe der Schutzerklärung 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 Schutzerklärung 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 Gemeindewohnern 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 23.11.1988 -2 BvR 1619, 1628/83- BVerfGE 79, 127 [151 f.] und vom 19.11.2014 -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 23.11.1988 -2 BvR 1619, 1628/83- BVerfGE 79, 127 [146]; BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 -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 allgemeinpolitische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit zu machen (BVerfG, Urteil vom 30.7.1958 -2 BvG 1/58- BVerfGE 8, 122 [134]; Beschluss vom 23.11.1988 -2 BvR 1619, 1628/83- BVerfGE 79, 127 [147]). Erforderlich ist stets eine spezifische Ortsbezogenheit der Angelegenheit (BVerwG, Urteil vom 14.12.1990 -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 16.10.2013 -8 CN 1.12- BVerwGE 148, 133 Rn 16).

[15] Hieran gemessen fehlt es an einer Zuständigkeit der Beklagten. Die Anforderung von Erklärungen zu Religion und Weltanschauung ist ihr weder durch Gesetz zugewiesen noch handelt es sich dabei um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Eine solche Maßnahme betrifft nicht das Zusammenleben der Gemeindewohner 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 Zustän-

digkeit 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 16.10.2013 - 8 CN 1.12- BVerwGE 148, 133 Rn 17) nicht entnehmen.

[17] Allein das Verlangen nach der Abgabe der Schutzzerklärung 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 offenbleiben.

[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 15.12.2005 - 7 C 20.04- Buchholz 11 Art. 4 GG Nr. 78 Rn 12, KirchE 47, 510). 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 15.2.2022, 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 15.12.2005 -7 C 20.04- Buchholz 11 Art. 4 GG Nr. 78 Rn 20, KirchE 47, 510). Eine derartige beabsichtigte 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 27.3.1992 -7 C 21.90- BVerwGE 90, 112 [121 f.], KirchE 30, 151).

[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 27.11.1990 -1 BvR 402/87- BVerfGE 83, 130 [142]; Urteil vom 24.9.2003 -2 BvR 1436/02- BVerfGE 108, 282 [297], KirchE 44, 166). 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 27.1.2015 -1 BvR 471, 1181/10- BVerfGE 138, 296 Rn 101, KirchE 65, 26). 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 Schutzzerklärung und der daran anknüp-

fende 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 14.3.2018 -10 C 1.17- Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 119 Rn 16 ff.).

[26] b) Hieran gemessen zielt das Verlangen nach der Abgabe der Schutzzerklärung 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 Bekenntnisfreiheit 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 Neubescheidung 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 Schutzzerklärung 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 indessen nur Anträge, die zwischen dem 1.1.2018 und dem 31.12.2020 gestellt wurden. Eine auf diesen Zeitraum zurückwirkende Änderung der Förderpraxis kommt nicht in Betracht.