Urteilskopf

125 I 369

34. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 30. Juni 1999 i.S. Verein «Scientology Kirche Basel und M. gegen Regierungsrat und Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 2 ÜbBest. BV, Art. 2-8 UWG, Art. 4 BV und Art. 49 BV sowie Art. 9 EMRK; kantonales Übertretungsstrafrecht: Verbot des unlauteren oder täuschenden Anwerbens auf öffentlichem Grund und Ermächtigung der Polizei, Anwerbende wegzuweisen. Abstrakte Normenkontrolle.

Beschwerdelegitimation eines Vereins «Scientology-Kirche» und seines Mitglieds (E. 1).

Die kantonale Regelung ist kein gegen Art. 4 BV verstossendes Einzelfallgesetz (E. 3).

Verhältnis der kantonalen Norm zum Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (E. 4).

Die umstrittene Vorschrift kann einen Eingriff in die Religionsfreiheit bewirken. Sie ist im vorliegenden Fall nicht auf ihre Vereinbarkeit mit anderen Grundrechten zu prüfen (E. 5). Die Bestimmung ist nicht zu unbestimmt (E. 6), dient einem öffentlichen Interesse und kann verfassungs- und verhältnismässig ausgelegt und angewandt werden (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 2 Disp. trans. Cst., art. 2-8 LCD, art. 4 Cst. et art. 49 Cst., art. 9 CEDH. Législation pénale cantonale sur les contraventions: interdiction de la publicité déloyale ou trompeuse sur le domaine public; habilitation de la police à chasser les contrevenants. Contrôle abstrait des normes.

Qualité pour recourir d'une association «Eglise de Scientologie» et de ses membres (consid. 1).

La réglementation cantonale n'est pas une loi individuelle contraire à l'art. 4 Cst. (consid. 3).

Rapport de la réglementation cantonale avec la loi fédérale sur la concurrence déloyale (consid. 4).

La disposition contestée peut entraîner une atteinte à la liberté religieuse. Il n'y a pas lieu, en l'espèce, d'examiner sa compatibilité avec d'autres droits fondamentaux (consid. 5). L'imprécision de la disposition n'est pas excessive (consid. 6); elle répond à un intérêt public et peut être interprétée et appliquée conformément à la Constitution et au principe de la proportionnalité (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 2 Disp. trans. Cost., art. 2-8 LCSl, art. 4 Cost. e 49 Cost. come pure art. 9 CEDU; legislazione penale cantonale sulle contravvenzioni: divieto di pubblicità sleale o ingannevole sul suolo pubblico; facoltà della polizia di allontanare i contravventori. Controllo astratto delle norme.

Legittimazione ricorsuale di una associazione «Chiesa di scientologia» e dei suoi membri (consid. 1).

La regolamentazione cantonale non costituisce una legge individuale contraria all'art. 4 Cost. (consid. 3).

Rapporto tra la regolamentazione cantonale e la legge federale contro la concorrenza sleale (consid. 4).

La norma litigiosa può comportare un'ingerenza nella libertà religiosa. In concreto non occorre esaminare

la sua compatibilità con altri diritti fondamentali (consid. 5). L'imprecisione di questa norma non è eccessiva (consid. 6); la disposizione risponde a un interesse pubblico e può essere interpretata e applicata in maniera conforme alla Costituzione e al principio della proporzionalità (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 370

BGE 125 I 369 S. 370

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt überwies am 12. Juni 1996 dem Regierungsrat eine Motion «betreffend Scientology: Forderung nach Massnahmen für einen hinreichenden Konsumentinnen-Konsumentenschutz». Darin wurden die Scientology-Organisation und ihre Praktiken, insbesondere bei der Mitgliederwerbung, kritisiert. Es wurde gewünscht, die Regierung solle u.a. ein Gesetz vorlegen, das es Personen «mit offensichtlich und erwiesenem sektiererischem Verhalten verbietet, mit aggressiven, suggestiven und rücksichtslosen Methoden neue Anhängerinnen und Anhänger auf öffentlichem Grund zu rekrutieren...».
Aufgrund dieser Motion verabschiedete der Regierungsrat am 7. Juli 1998 den Ratschlag Nr. 8838 «betreffend Ergänzung des kantonalen

BGE 125 I 369 S. 371

Übertretungsstrafrechts ... mit einer Norm betreffend Anwerbung auf Allmend». Er schlug darin eine Strafnorm gegen aufdringliche Anwerbemethoden auf der Allmend vor. Ebenso wollte er die Polizei mit einer Norm ermächtigen, Anwerbende wegzuweisen, wenn sie aufdringliche oder widerrechtliche, insbesondere täuschende oder sonst unlautere Methoden benutzen. Der Regierungsrat betonte in seinem Ratschlag, ein Einzelfallgesetz gegen die Scientologen wäre unzulässig. Daher sollten alle aufdringlichen Formen der Anbahnung von Kundenbeziehungen im Bereich der Allmend unterbunden werden. Er analysierte die Verfassungsmässigkeit seines Vorschlags und kam zum Schluss, dieser sei «grundrechtskompatibel». Er gehe jedoch «gesetzgeberisch an die Grenzen, die mit unserem freiheitlichen Rechtsstaat und unserer liberalen Grundauffassung noch vertretbar sind.» Am 16. September 1998 fügte der Grosse Rat in das kantonale Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978 (ÜStG/BS, SG 253.100) folgenden neuen § 23a ein: «(Nach diesem Gesetz wird bestraft:)
§ 23a Anwerbung auf Allmend
Wer durch täuschende oder unlautere Methoden Passantinnen und Passanten auf der Allmend anwirbt oder anzuwerben versucht. Die Polizei ist befugt, Anwerbende von einzelnen Orten oder generell wegzuweisen, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass bei der Anwerbung widerrechtliche, insbesondere täuschende oder sonst unlautere Methoden angewendet oder Passantinnen und Passanten in unzumutbarer Weise belästigt werden».
Diese Gesetzesänderung wurde am 19. September 1998 im Kantonsblatt publiziert. Das Referendum wurde nicht ergriffen. Der Erwahrungsbeschluss wurde am 7. November 1998 publiziert, und die Änderung ist am 25. November 1998 in Kraft getreten. Mit Eingabe vom 19. Oktober 1998 erheben der Verein «Scientology Kirche Basel» und M. staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, die Änderung des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes vom 16. September 1998 (§ 23a) sei aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass zwecks einer abstrakten Normenkontrolle ist legitimiert (Art. 88 OG), wer durch die angefochtenen Bestimmungen unmittelbar

BGE 125 I 369 S. 372

oder zumindest virtuell, das heisst mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal, in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (BGE 125 I 173 E. 1b mit Hinweis). Die Beschwerdeführerin M. ist Einwohnerin des Kantons Basel-Stadt und Mitglied des Vereins «Scientology Kirche Basel», dessen Anwerbemethoden Anlass zur Gesetzesänderung gaben. Es besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass sie einmal gestützt auf die umstrittene Vorschrift bestraft oder von der Polizei weggewiesen werden könnte. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert. Vereine können die Verletzung von Freiheitsrechten ihrer Mitglieder mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend machen, wenn sie nach ihren Statuten die durch die angerufenen verfassungsmässigen Rechte geschützten Interessen ihrer Mitglieder zu wahren haben, und die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl ihrer Mitglieder vom angefochtenen Erlass direkt oder virtuell betroffen ist (BGE 123 I 221 E. 2 S. 225 mit Hinweisen). Nach Art. 3 lit. o seiner Statuten bezweckt der beschwerdeführende Verein u.a., die Glaubensansichten seiner Mitglieder zu verteidigen. Da diese Mitglieder selbst beschwerdebefugt sind, ist es auch der Verein, dem sie angehören. b) Es ist zu prüfen, ob ein Verein «Scientology Kirche» und die Beschwerdeführerin, soweit sie sich auf ihre Tätigkeit als «Scientologin» beruft, legitimiert sind, eine Verletzung der Religionsfreiheit geltend zu machen. Eine juristische Person selbst kann sich auf dieses Grundrecht berufen, wenn sie nach ihren Statuten ein religiöses oder kirchliches Ziel verfolgt (BGE 118 Ia 46 E. 3b S. 52 mit Hinweisen). Nach Art. 3 seiner Statuten hat der beschwerdeführende Verein u.a. zum Zweck, «für die Reinheit ... der Scientology Religion» einzutreten, sie vorzustellen und zu praktizieren, Gottesdienste abzuhalten und eine religiöse Gemeinschaft zu errichten. An der Qualifikation von «Scientology» als Religion können jedoch Zweifel bestehen angesichts der psychologischen Methoden, die «Scientologen» propagieren, und weil von ihnen diese Methoden und andere Leistungen und Güter gegen Entgelt als religiöse angeboten werden, dieselben aber auch auf dem Markt der nicht religiösen Güter und Dienstleistungen erhältlich sind. Der Staat ist aufgrund der Religionsfreiheit zur Unparteilichkeit gegenüber den in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen verpflichtet (vgl. BGE 125 I 347 E. 3a S. 354 mit Hinweisen). Eine Gruppierung kann sich jedoch nur auf dieses Grundrecht berufen, wenn sie eine genügend grundsätzliche, gesamtheitliche Sicht der Welt zum Ausdruck bringt (BGE 119 Ia 178 E. 4b S 183).

BGE 125 I 369 S. 373

Nach der Praxis des Bundesgerichts und der Strassburger Organe kann sich ein Verein «Scientology Kirche» auf Art. 49 BV bzw. auf Art. 9 EMRK berufen (BGE 118 Ia 46 E. 3b S. 52; Entscheid der Europäischen Kommission für Menschenrechte [EKMR]i.S. Church of Scientology c. Schweden vom 5. Mai 1979, Décisions et Rapports, Band 16 (1979), S. 68, Ziff. 2, S. 76). Im Ausland haben Gerichte die Frage, ob «Scientology» eine Religion ist, unterschiedlich beantwortet. Das deutsche Bundesarbeitsgericht hat diese Frage mit ausführlicher Begründung verneint (BAGE 79, 319 S. 337-355). Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat die Frage mehrmals offengelassen (Beschluss vom 28. August 1992, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1993 S. 357 f.; Beschluss vom 7. Mai 1997 in: Neue Juristische Wochenschrift 1997 S. 2669 f.). Das Hamburger Oberverwaltungsgericht hat «Scientology» hingegen als Religionsgemeinschaft anerkannt (vgl. Beschluss vom 24. August 1994, in NVwZ 1995 S. 498). Implizit hat das deutsche Bundesverwaltungsgericht gleich

entschieden (vgl. Beschluss vom 16. Februar 1995, in: NVwZ 1995 S. 473-475). Die italienische «Corte suprema di cassazione» hat mit ausführlicher Begründung zweimal Entscheide aufgehoben, die «Scientology» die Religionseigenschaft absprachen. Dabei hat sie alle üblicherweise gegen eine solche Religionseigenschaft vorgebrachten Argumente für nicht stichhaltig befunden (vgl. Entscheide der Corte suprema di cassazione vom 9. Februar 1995, wiedergegeben in: Il Foro Italiano, Raccolta di giurisprudenza, Band 118 (1995), Teil II, S. 689-730, insb. 697-700, und vom 8. Oktober 1997, zusammengefasst in: Repertorio del Foro Italiano, 1997, S. 1869, N. 15). Das Spanische Tribunal supremo de justicia hat hingegen Scientology die Religionseigenschaft abgesprochen (vgl. Entscheid i.S. Lourdes c. Ministerio de Justicia vom 25. Juni 1990, zusammengefasst in: Repertorio del Foro Italiano, 1992, S. 784 N. 275). Verschiedene US-amerikanische Urteile anerkannten «Scientology» implizit als Religionsgemeinschaft (vgl. Urteile der United States Court of Claims i.S. The Founding Church of Scientology v. The United States vom 16. Juli 1969 und der United States Court of Appeals, Ninth Circuit, i.S. Church of Scientology of California v. Commissioner of Internal Revenue vom 28. Juli 1987, in denen ihr jedoch der Status einer steuerprivilegierten Religionsgemeinschaft verweigert wurde, weil ein zu umfangreicher Teil ihres Einkommens dem Religionsgründer und seiner Familie zugute kam). Diese im Ausland unterschiedlichen Beurteilungen der Frage, ob «Scientology» eine Religion ist, ändern nichts daran, dass im vorliegenden

Fall gestützt auf die erwähnte Praxis des Bundesgerichts und der Strassburger Organe auf die Rüge der Verletzung der Religionsfreiheit einzutreten ist. Ob die von «Scientology» vertretenen Lehren und deren Praktiken in jeder Hinsicht religiösen Charakter haben und damit dem Schutz der Religionsfreiheit unterstehen, ist damit nicht entschieden. c) Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle kantonaler Erlasse prüft das Bundesgericht frei, ob diese verfassungsmässige Rechte verletzen (BGE 123 I 112 E. 2a S. 116; BGE 123 I 313 E. 2b S. 317, je mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei dieser Prüfung massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich einer verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Es ist mitzuberücksichtigen, unter welchen Umständen und von wem die betreffende Bestimmung anzuwenden ist. Der Verfassungsrichter hat die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung miteinzubeziehen, um das Risiko einer Verfassungsverletzung möglichst gering zu halten (BGE 125 I 65 E. 3b S. 67 f. mit Hinweisen). Dabei dürfen auch die Erklärungen der Behörden über die beabsichtigte künftige Anwendung der Vorschrift berücksichtigt werden (BGE 118 Ia 427 E. 3b S. 433 mit Hinweis).

3. a) Die angefochtene Bestimmung besteht aus zwei Sätzen. Der erste enthält eine Strafnorm, der zweite eine Ermächtigung der Polizei einzuschreiten, wenn Anzeichen für eine Verletzung der Strafnorm bestehen oder Passanten in unzumutbarer Weise belästigt werden. Ziel des § 23a ÜStG ist es, Passanten auf der Allmend vor täuschenden, unlauteren oder aggressiven Anwerbemethoden zu schützen. Der Begriff Allmend wird in Basel als Synonym für den öffentlichen Grund gebraucht (vgl. ALEXANDER RUCH, Bau- und Raumplanungsrecht, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 1984, S. 577 f.). b) Die umstrittene Bestimmung richtet sich nach ihrem Wortlaut nicht speziell an Religionsgemeinschaften oder an Scientologen. Die Beschwerdeführer machen aber geltend, sie ziele nach ihrer

Entstehungsgeschichte eindeutig auf Scientologen ab und sei daher ein Einzelfallgesetz, das sie in Verletzung von Art. 4 BV diskriminiere. Dass die Norm in Folge einer Motion ausgearbeitet wurde, die namentlich gegen die Praktiken der Scientologen gerichtet war, macht sie aber nicht zum Einzelfallgesetz. Der Gesetzgeber wird häufig aufgrund von einzelnen Ereignissen tätig. Solange das Ergebnis, wie im vorliegenden Fall, ein generell-abstrakter Erlass ist, ist dagegen nichts einzuwenden. Die angefochtene Bestimmung diskriminiert nach ihrem Wortlaut keine bestimmte Gemeinschaft oder Personengruppe. Soweit die Beschwerdeführer eine rechtsungleiche Handhabung befürchten oder Beispiele eines Einschreitens der Polizei gegen Scientologen anführen, betrifft dies eine Frage der konkreten Rechtsanwendung, auf die im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht weiter einzugehen ist. Die Rüge, die angefochtene Bestimmung verletze Art. 4 BV, erweist sich somit als unbegründet.

4. Die Beschwerdeführer bringen vor, § 23a ÜStG verstosse gegen Art. 2 ÜbBest. BV, weil das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (UWG; SR 241) unlauteres, insbesondere täuschendes Geschäftsgebaren und besonders aggressive Methoden bei der Anwerbung von Kunden verbiete und diesen Bereich abschliessend regle. a) Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. BV) schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, eine Rechtsetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 125 II 56 E. 2b S. 58 mit Hinweis). Art. 335 Ziff. 1 Abs. 1 StGB behält den Kantonen zwar das Übertretungsstrafrecht vor, aber nur soweit es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. b) Wie die hier umstrittene Norm regelt auch das UWG die Zulässigkeit von Werbemethoden. Zu prüfen ist, ob es den von der angefochtenen Bestimmung anvisierten Sachbereich abschliessend regelt. Art. 2 UWG definiert unlauteres Geschäftsgebaren, welches das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflusst. Die Art. 3-8 UWG zählen Einzeltatbestände auf. Insbesondere die in Art. 2 und 3 UWG verwendeten unbestimmten Gesetzesbegriffe kommen zum Teil ebenfalls in § 23a ÜStG und im Ratschlag des Regierungsrats vor. Das UWG ist freilich nur auf Tätigkeiten anwendbar, die auch wirtschaftlichen Charakter

haben, nicht aber auf den reinen Ideenwettbewerb zwischen Weltanschauungen oder das Streben nach der letzten Wahrheit unter den Religionsgemeinschaften und gegenüber (potentiellen) Gläubigen. c) aa) Die Beschwerdeführer erklären ausführlich, warum ihre Mitgliederwerbung auch - in untergeordneter Weise - wirtschaftlichen Charakter habe. Im Hinblick auf spätere Mitgliederbeiträge und den späteren Kauf von religiösen Schriften und Gütern ziele diese Mitgliederwerbung auch auf die Deckung der Unkosten des Vereins ab. Daher falle sie unter das UWG. Die kantonalen Behörden sind hingegen der Auffassung, das Werben um Mitglieder für einen Verein mit hauptsächlich ideellem Zweck könne in keinem Fall eine wirtschaftliche, wettbewerbsrelevante Tätigkeit sein, die unter das UWG falle. Diese Ansicht liegt auch einem von den Beschwerdeführern eingereichten Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 6. September 1994 zugrunde. Es sprach Scientologinnen vom Vorwurf der Benützung öffentlichen Grundes zu (gewerblichen) Sonderzwecken frei, weil deren Anwerbung mittels Umfragen auf öffentlichem Grund keine kommerzielle Tätigkeit sei und nicht in genügendem Zusammenhang mit späteren Verkäufen stehe. bb) Es kann offen bleiben, welche Auffassung zutrifft. Das UWG kann zwar auch auf Vereine mit ideeller, politischer oder religiöser Zielsetzung anwendbar sein (vgl. URS SAXER, Die Anwendung des UWG auf ideelle Grundrechtsbetätigungen: eine Problemskizze, AJP 1993 S. 604 ff.). Vom

Bundesgericht wurde es bereits auf Journalisten und auf Tierschützer angewandt (BGE 117 IV 193 und BGE 123 IV 211 E. 2 S. 214) und vom Zürcher Obergericht auf den Abstimmungskampf von Verkehrsverbänden (Entscheid vom 31. Oktober 1991 i.S. VCS, in: SMI 1991 S. 247 ff.). Dies heisst aber nicht, dass das UWG das Verhältnis zwischen solchen Vereinen oder zwischen ihnen und ihrem Zielpublikum umfassend und abschliessend regeln würde, sodass kantonales Recht in diesem Bereich ausgeschlossen wäre. Vielmehr schützt das UWG nur den wirtschaftlichen Wettbewerb und dessen Lauterkeit (vgl. JÜRG MÜLLER in: Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, Band V/1, 2. Auflage, 1998, S. 4-16 und 20-28). Ein Kanton darf, auch gegenüber Wirtschaftssubjekten, andere Ziele verfolgen. Zum Beispiel darf er zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder von Passanten gegenüber Gewalt oder Belästigungen legiferieren. Die angefochtene Norm zielt nicht darauf ab, die Lauterkeit im wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen Religionsgemeinschaften sicherzustellen,

sondern bezweckt, Passanten auf öffentlichem Grund zu schützen. Dass Verstösse gegen § 23a ÜStG von Amtes wegen, Verletzungen des UWG aber nur auf Antrag bestraft werden, ist eine logische Konsequenz dieses Unterschieds in Bezug auf den Schutzzweck. Darin liegt keine Verletzung von Art. 2 ÜbBest. BV. Immerhin wird bei der Anwendung des § 23a ÜStG zu beachten sein, dass der Verkauf von Kursen, Geräten und Publikationen durch Scientologen und die Werbung dafür wirtschaftliche Tätigkeiten sind. Nach der Praxis der Strassburger Organe können sich Scientologen bei dieser Werbung nicht auf die Religionsfreiheit berufen (vgl. Entscheid der EKMR i.S. Church of Scientology, a.a.O., Ziff. 4, S.78). Die Praxis der deutschen Gerichte zu dieser Frage ist nuancierter. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass eine Berufung auf die Religionsfreiheit nur dann ausgeschlossen ist, wenn die Glaubenslehre nur als Vorwand für die Verfolgung wirtschaftlicher Zwecke dient (BVerwGE 90, 112 S. 116-118). Das Hamburger Oberverwaltungsgericht hat eine Berufung auf die Religionsfreiheit in dieser Situation in einem Fall ausgeschlossen (vgl. Urteil vom 6. Juli 1993, in: NVwZ 1994 S. 192), in einem anderen entschieden, dass die Religionsfreiheit berücksichtigt werden muss, aber zurückgedrängt wird, soweit dies zum Schutz kollidierender Rechtsgüter Dritter erforderlich ist (Beschluss vom 16. Februar 1995 in: NVwZ 1995 S. 473). Jedenfalls darf der Kanton eine solche Werbung für Produkte und Dienstleistungen auf öffentlichem Grund regeln und Passanten vor unzumutbaren Belästigungen schützen. Welche Methoden dabei täuschend oder unlauter sind, regelt allerdings das UWG abschliessend. Der erste Satz der angefochtenen Regelung kann daher nur auf die Anwerbung von Mitgliedern, nicht aber auf die Werbung für Produkte und Leistungen angewandt werden. Die nicht immer leichte Unterscheidung zwischen vom UWG geregelten Tätigkeiten und solchen, die unter § 23a ÜStG fallen, obliegt in erster Linie den Strafbehörden. Für die Befugnis der Polizei einzuschreiten, wenn widerrechtliche Tätigkeiten auf öffentlichem Grund Polizeigüter gefährden, spielt es hingegen keine Rolle, ob die betreffende Tätigkeit unter das UWG oder das ÜStG fällt. Damit verletzt die umstrittene Norm Art. 2 ÜbBest. BV nicht. Sie verfolgt einen anderen Schutzzweck als das UWG. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle kann davon ausgegangen werden, dass die kantonalen Behörden bei Überschneidungen zwischen § 23a

ÜStG und dem UWG die Abgrenzung bundesrechtskonform vornehmen werden.

5. a) Die umstrittene Bestimmung ist im vorliegenden Verfahren im Folgenden auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 49 BV und Art. 9 EMRK zu prüfen. Der beschwerdeführende Verein versteht sich als Religionsgemeinschaft und

in der Beschwerde wird eine Verletzung der in der BV und der EMRK garantierten Religionsfreiheit gerügt. Dabei wird geltend gemacht, § 23a ÜStG verletze nicht nur die darin enthaltene Glaubens- und Gewissensfreiheit im engeren Sinne (Art. 49 BV), sondern auch die Kultusfreiheit (Art. 50 BV). Letzteres Vorbringen ist jedoch nicht substanziiert, da die Beschwerdeführer nicht darlegen, inwiefern das Anwerben Bestandteil des Kultus der Scientologen wäre. Insofern ist auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). b) Die Beschwerdeführer berufen sich auch auf die Versammlungsfreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit und die persönliche Freiheit. Diese Grundrechte weisen zum Teil Schutzbereiche auf, die im vorliegenden Fall im Grundrecht der Religionsfreiheit aufgehen. In diesem Sinn schützt die Religionsfreiheit die Äusserung religiöser Auffassungen (BGE 62 I 218 E. 1 S. 222) und sie ist für religiöse Versammlungen massgebend (BGE 49 I 138 E. 4a S. 151), soweit § 23a ÜStG überhaupt Versammlungen zum Gegenstand hat. Gleich verhält es sich mit der persönlichen Freiheit: gewisse Komponenten dieses Grundrechts fallen - soweit es um religiöse Betätigungen geht - unter den Schutz der Religionsfreiheit. Es ist weder dargetan noch ersichtlich, inwiefern durch die erhobenen Rügen Schutzbereiche betroffen sind, welche die Religionsfreiheit nicht miteinschliesst, sondern die nur von einem anderen Grundrecht erfasst werden, auf das sich die Beschwerdeführer berufen. Die angefochtene Regelung ist demnach in Bezug auf die Beschwerdeführer nur unter dem Aspekt der Religionsfreiheit zu prüfen. Die Verfassungsmässigkeit der vom Kanton beabsichtigten Anwendung der angefochtenen Regelung auf andere Gruppierungen und das Anwerben für andere ideelle Zwecke kann erst im Einzelfall und auf Beschwerde solcher Betroffener hin geprüft werden. c) Es ist unbestritten, dass § 23a ÜStG in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit eingreifen kann, wenn er auf das Anwerben religiöser Gruppierungen angewandt wird. Das Bundesgericht hat schon früh das Recht, für Glaubensansichten zu werben, um neue Anhänger zu gewinnen, als Aspekt der Glaubens- und Gewissensfreiheit angesehen (BGE 57 I 112 E. 2 S. 116; BGE 118 Ia 46

E. 4c S. 56 f. mit Hinweisen; ebenso, in Bezug auf Art. 9 EMRK, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Urteil i.S. Kokkinakis c. Griechenland vom 25. Mai 1993, Serie A, Band 260, Ziff. 31, bestätigt im Urteil i.S. Larissis c. Griechenland vom 24. Februar 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I S. 362, Ziff. 38, S. 378). Die Religionsfreiheit schützt jedoch nicht das Anwerben unter religiösem Deckmantel, das in Wirklichkeit materielle oder soziale Ziele verfolgt (vgl. Urteil des EGMR i.S. Larissis, a.a.O., Ziff. 45). Die angefochtene Bestimmung schützt andererseits auch die Religionsfreiheit des Publikums, nämlich dessen negative Religionsfreiheit, oder Freiheit, keiner Religion anzugehören. d) Da § 23a ÜStG in die Religionsfreiheit eingreift, ist im Folgenden zu prüfen, ob er die Anforderungen für einen Eingriff in Grundrechte erfüllt. Dazu muss er eine genügende gesetzliche Grundlage bieten, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen, der vorgesehene Eingriff muss verhältnismässig sein und er darf nicht in den Kerngehalt des Grundrechts eingreifen (BGE 123 I 221 E. 4 S. 226; BGE 117 Ia 472 E. 3d S. 479 mit Hinweisen).

6. Die angefochtene Norm ist ein formelles Gesetz und sie stellt generellabstrakte Regeln auf. Es fragt sich jedoch, ob sie, wie die Beschwerdeführer geltend machen, zu unbestimmt ist, um als Grundlage für Eingriffe in Grundrechte zu dienen. Das Gebot der Bestimmtheit von Rechtsnormen darf nach der Praxis des Bundesgerichts nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht völlig darauf verzichten, allgemeine Begriffe zu verwenden, die formal nicht eindeutig umschrieben werden können und die an die Auslegung durch die Behörde besondere Anforderungen stellen; denn ohne die Verwendung solcher Begriffe wäre er nicht in der Lage, der Vielgestaltigkeit der Verhältnisse Herr zu werden (BGE 123 I 112 E. 7a S. 124 f.; BGE 117 Ia 472 E. 3e S. 479 f., je mit Hinweisen). In ähnlicher Weise hat sich der EGMR zur Frage der Bestimmtheit der Gesetze geäussert. Er führt aus, es sei kaum möglich, ein Gesetz zu formulieren, das jedes mögliche Ereignis abdecke. Daher sei es unvermeidlich, dass viele Gesetze mehr oder minder vage Begriffe enthielten, deren Auslegung und Anwendung der Praxis zu überlassen seien (Urteil i.S. Müller c. Schweiz vom 24. Mai 1988, Serie A, Band 133, Ziff. 29; Urteil i.S. Tolstoy c. Vereinigtes König- reich vom 13. Juli 1995, Serie A,

Band 316, Ziff. 37, und das vorzitierte Urteil i.S. Kokkinakis, a.a.O., Ziff. 40). Eine ständige, reichhaltige und publizierte Gerichtspraxis könne einen vagen

BGE 125 I 369 S. 380

gesetzlichen Begriff genügend präzisieren, um seine Anwendung vorhersehbar zu machen (Urteil i.S. Kokkinakis, a.a.O, Ziff. 40). An den ersten Satz des § 23a ÜStG müssen in Bezug auf seine Bestimmtheit höhere Anforderungen gestellt werden als an den zweiten Satz, weil der erste Satz eine Strafnorm ist, die den aus Art. 4 BV abgeleiteten Grundsatz «Keine Strafe ohne Gesetz» (BGE 120 Ia 31 E. 2b S. 35 f.) verletzen würde, wenn sie zu unbestimmt wäre. Im Folgenden ist zu prüfen, wie die für beide Sätze des § 23a ÜStG zentralen Begriffe «täuschend», «unlauter» und «Anwerbung» zu verstehen sind und ob sie, insbesondere für eine Strafnorm, genügend bestimmt sind. a) Was täuschend ist, kann einer reichhaltigen Gerichtspraxis zu Art. 146 StGB (Betrug; vgl. dazu etwa STEFAN TRECHSEL, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2. Auflage, 1997, S. 539-542 und 546; MARTIN SCHUBARTH, Kommentar zum schweizerischen Strafrecht, N. 11-30 zu Art. 148; GÜNTHER STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I, 3. Auflage, 1983, S. 231-239) und zu Art. 28 OR (Absichtliche Täuschung; vgl. dazu etwa BRUNO SCHMIDLIN, Berner Kommentar, N. 16-107 zu Art. 28 OR) entnommen werden. Im Gegensatz zu Art. 146 StGB stellt die angefochtene Norm in ihrem eingeschränkten Anwendungsbereich nicht nur die arglistige, sondern jede Täuschung beim Anwerben auf öffentlichem Grund unter Strafe, und weder eine Vermögensverfügung des Getäuschten ist notwendig, noch dass er einen Vermögensschaden erleidet. Es ist den Kantonen aber nicht verwehrt, Täuschungstatbestände, die nicht unter das StGB fallen, weil ein Tatbestandselement des Art. 146 StGB fehlt, aus Gründen der öffentlichen Ordnung unter Übertretungsstrafe zu stellen (BGE 70 IV 197).
b) Was unlautere Anwerbemethoden sind, ist schwieriger auszumachen. Zwar definiert Art. 2 des UWG «unlauter und widerrechtlich ist jedes täuschende oder in anderer Weise gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende Verhalten». Auch der Kanton verweist zum Verständnis, was «unlauter» sei, unter anderem auf das UWG. aa) Zunächst ist dabei aber zu beachten, dass sich diese Vorschrift des UWG auf wirtschaftliche, wettbewerbsrelevante Tätigkeiten bezieht. Für das UWG ist der Wettbewerb lauter, wenn die Leistung eines Wettbewerbsteilnehmers klar wahrgenommen werden kann, und das Adjektiv betrifft dort die wirtschaftliche Leistung des Wettbewerbers (vgl. zum Ganzen ALOIS TROLLER, Immaterialgüterrecht, Bd. II, 3. Auflage, 1985, S. 909 f.). Beides lässt sich aber nicht einfach

BGE 125 I 369 S. 381

auf den Ideenwettbewerb übertragen, in welchem die Leistung eines Teilnehmers nicht objektiv bewertbar ist. Sodann stellt Art. 23 UWG nicht eine Verletzung des allgemein lautenden Art. 2 UWG, sondern nur Verletzungen der Einzeltatbestände in Art. 3 bis 6 UWG unter Strafe. Diese Einzeltatbestände können aber nicht einfach zum Verständnis des § 23a ÜStG beigezogen werden, da dieser gerade nicht die Lauterkeit im Geschäftsleben schützen will und darf (vgl. vorne E. 4c). Viele Einzeltatbestände (z.B. Art. 3 lit. g und i UWG) können nicht auf religiöse oder andere ideelle Angebote angewandt werden, da deren Wert nicht quantifizierbar ist oder jedenfalls nicht quantifiziert werden darf. Auch kann ein humanitärer oder sozialer Zweck Mittel heiligen, die, wenn sie zu geschäftlichen Zwecken verwendet würden, als aggressive Werbemethoden nach Art. 3 lit. h UWG verboten wären (so ausdrücklich TROLLER, a.a.O., S. 946). Im wirtschaftlichen Wettbewerb ist es etwa unlauter, den Vertragsschluss durch Appell an Dankbarkeits-, Anstands- oder Peinlichkeitsgefühle des Konsumenten zu erlangen (vgl. Botschaft zum UWG vom 18. Mai 1983, BBl 1983 II S. 1068), während dies bei der Anwerbung für ideelle Zwecke üblich ist und grundsätzlich als erlaubt betrachtet werden kann. In der Lehre wird auch ver-

treten, Art. 3 lit. h UWG verbiete schon den Verkauf durch Ansprechen auf der Strasse an sich (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 50 mit Hinweisen). Zu Recht pönalisiert die angefochtene Übertretungsstrafnorm jedoch nicht das blosse Ansprechen von Passanten, wenn dabei nicht besondere unzulässige Methoden angewandt werden. In der Tat ergibt sich - wie vorne (E. 5c) dargestellt - aus der Religionsfreiheit, dass religiöses Anwerben auf öffentlichem Grund prinzipiell erlaubt ist; dies umfasst das Recht, Passanten anzusprechen. Zusammenfassend ist festzustellen, dass das UWG keine hinreichenden Anhaltspunkte zum Verständnis des Begriffs «unlauter» in der angefochtenen Bestimmung enthält, weil es auf den grundsätzlich andersartigen wirtschaftlichen Wettbewerb zugeschnitten ist (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 4-16 und 20-28). bb) Der Begriff «unlauter» kommt hingegen in der Rechtsordnung auch ausserhalb des wirtschaftlichen Wettbewerbs vor. So sanktionieren verschiedene Prüfungsordnungen unter dem Titel «Unlauterkeit» das Erwirken der Zulassung zu einer Prüfung durch unrichtige oder unvollständige Angaben (vgl. etwa Art. 23 der Verordnung über das eidgenössische Patent für Ingenieur-Geometerinnen und Geometer, SR 211.432.261). Die allgemeine Medizinalprüfungsverordnung (SR 811.112.1) sanktioniert in Art. 45 eine Beeinflussung des

Prüfungsergebnisses mit unlauteren Mitteln. Das Bundesgericht selbst benutzt «unlauter» als Oberbegriff für widerrechtliches, täuschendes oder sonstwie gegen Treu und Glauben verstossendes Verhalten (vgl. BGE 123 II 595 E. 5a S. 607 zur Herkunft von Geldern; BGE 109 II 123 E. 2b S. 125 zum Steigerungswettbewerb; BGE 117 Ia 66 E. 1d/cc S. 67 zur Stimmrechtsbeschwerde wegen unlauterer Beeinflussung der Willensbildung). Bei diesem Verständnis des Begriffs unlauter werden mit der angefochtenen Regelung nicht nur Anwerbemethoden, die durch die übrige Rechtsordnung verboten sind (z.B. wucherisches, nötigendes oder an Religionsunmündige gerichtetes Anwerben) unter Strafe gestellt. Vielmehr richtet sich die umstrittene Bestimmung allgemein gegen solche Anwerbemethoden, die gegen Treu und Glauben verstossen. Zur Konkretisierung dieses Begriffs kann der Strafrichter auf Praxis und Lehre zu Art. 2 ZGB zurückgreifen, und dabei hauptsächlich die Fälle der Vertrauenshaftung bei sozialen Beziehungen ohne oder im Hinblick auf eine rechtsgeschäftliche Bindung berücksichtigen (vgl. dazu insb. MAX BAUMANN, Zürcher Kommentar, N. 109-133 und 144-191 zu Art. 2 ZGB). Wie bei diesen Fällen von Vertrauenshaftung ist das Besondere an den von § 23a ÜStG anvisierten Situationen, dass in der Regel noch keine Sonderverbindung oder qualifizierte Beziehungsnähe zwischen Anwerbendem und Anzuwerbendem besteht. Für die meisten Verstösse gegen Art. 2 ZGB ist eine solche Beziehung nötig und in den vorerwähnten Bestimmungen, in denen die Rechtsordnung den Begriff «unlauter» verwendet, ist sie auch gegeben. Bei Anwerbeversuchen auf der Allmend dürfte sie aber nur sehr selten vorhanden sein. Ohne eine solche Beziehung und wenn es nicht zumindest um einen künftigen Vertragsschluss geht, dürften sich aber Pflichten aus Treu und Glauben über das Verbot der absichtlichen Täuschung hinaus nur ausnahmsweise ergeben (BGE 108 II 305 E. 2b S. 311). cc) Auch welche Formen des Anwerbens unlauter sind, ist somit dank anderer Bestimmungen der Rechtsordnung und der Praxis und Lehre dazu genügend verständlich und bestimmt. Der Begriff ist daher entsprechend verfassungskonform anwendbar. c) Die Beschwerdeführer kritisieren, auch der Begriff des Anwerbens sei zu unbestimmt. Sie selbst definieren diesen aber zutreffend als Anbahnung von Kontakten zur Bevölkerung mit dem Ziel, neue Mitglieder oder Kunden zu gewinnen. Somit ist auch der Begriff des Anwerbens genügend verständlich und anwendbar, ohne die Verfassung zu verletzen.

d) Der zweite Satz des § 23a ÜStG erweist sich ebenfalls als hinreichend bestimmt. Er kann als zulässiger Versuch verstanden werden, die polizeiliche Generalklausel zu konkretisieren und ist jedenfalls bestimmter als diese. Die Beschwerdeführer kritisieren sogar, er sei unnötig, weil die polizeiliche Generalklausel genüge. Mit

diesem Vorwurf widersprechen sie sich aber selbst, wenn sie ihm gleichzeitig seine Unbestimmtheit vorwerfen. Selbst wenn die polizeiliche Generalklausel als Grundlage für Wegweisungen genügen sollte, würde dies einer gesetzgeberischen Konkretisierung derselben nicht entgegenstehen. Es ist im Übrigen fraglich, ob die in § 23a ÜStG definierten Anwerbemethoden die öffentliche Ordnung derart schwer, direkt und unmittelbar stören und ihre Unterbindung zeitlich genügend dringend ist, dass der Kanton unmittelbar gestützt auf die polizeiliche Generalklausel eingreifen könnte (BGE 121 I 334 E. 4c S. 343; BGE 103 Ia 310 E. 3a S. 311 f.; BGE 83 I 111 E. 2c S. 117). Wie die einzelnen Elemente der Ermächtigung an die Polizei zu verstehen sind, ist zusammen mit der Frage zu prüfen, ob sie im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (vgl. hinten E. 7b). e) Es ergibt sich somit, dass § 23a ÜStG und die darin enthaltenen Begriffe genügend bestimmt sind, um als gesetzliche Grundlage für Eingriffe in Grundrechte zu dienen. Daher ist im Folgenden zu prüfen, ob die vorgesehenen Eingriffe auch im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind.

7. Es liegt im öffentlichen Interesse, Polizeigüter wie Ruhe, Ordnung, Sicherheit, Gesundheit und Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr zu schützen. Dieses Ziel mit einer Übertretungsstrafnorm zu verfolgen, widerspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht. Art. 9 Ziff. 2 EMRK präzisiert ausdrücklich, dass eine Beschränkung der Religionsfreiheit nicht nur zulässig ist, wenn sie im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist, sondern auch dann, wenn dies in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. a) Es fragt sich zunächst, ob ein öffentliches Interesse an einem Verbot täuschender oder unlauterer Anwerbemethoden auf öffentlichem Grund besteht, und ob dieses Verbot verhältnismässig angewandt werden kann. Das Bundesgericht hat in einem unveröffentlichten Entscheid vom 27. Juni 1995 i.S. W. ausgeführt, dass die Anwerbemethoden der Scientologen bekanntermassen diskutabel sind. Es liegen auch Strafurteile von kantonalen Gerichten vor, die zum Teil vom Bundesgericht

bestätigt wurden und in denen die Verkaufsmethoden gewisser Scientologen als Betrug und Wucher qualifiziert wurden (vgl. Entscheid des Bundesgerichts vom 14. Dezember 1994 in: Praxis 1996 Nr. 2 S. 4 mit Hinweisen; BGE 125 IV 109 ff.; BGE 119 IV 210). Bei dieser Sachlage entspricht es einem öffentlichen Interesse, wenn der Kanton auf der Allmend schon bei der Anwerbung durch Scientologen oder durch andere Gruppierungen, die gleich vorgehen sollten, täuschende und unlautere Praktiken unterbinden will. Personen, die sich einmal mit einer Scientology-Organisation eingelassen haben, scheinen oft Mühe zu haben, sich wieder von ihr zu lösen. Deren Werbung hat sich auch schon an geistig Behinderte und wenig Bemittelte gerichtet (vgl. Entscheid des Bundesgerichts vom 14. Dezember 1994 in: Praxis 1996 Nr. 2 S. 4). Auch der EGMR hat entschieden, dass ein gesetzliches Verbot des Missionierens («prosélytisme») mit betrügerischen Mitteln, unter Missbrauch der Unerfahrenheit oder des Vertrauens des Angeworbenen oder in Ausnützung von Geistesschwäche oder Unbedarftheit, ein legitimes gesetzgeberisches Ziel verfolgt und eine in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Massnahme ist (Urteil i.S. Kokkinakis, a.a.O., Ziff. 44 und 48). Hingegen wäre es unverhältnismässig, ein Anwerben ohne missbräuchlichen Druck zu verbieten, wenn die Anzuwerbenden in keinem Abhängigkeitsverhältnis zum Anwerbenden stehen und sich nicht verpflichtet fühlen, dem Anwerbenden zuzuhören (Urteil i.S. Larissis, a.a.O., S. 381 f.). Die Pönalisierung des Anwerbens mit täuschenden und unlauteren Methoden durch den ersten Satz der angefochtenen Norm liegt somit im öffentlichen Interesse, ist verhältnismässig und stellt eine in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Massnahme dar. Die Konkretisierung der Begriffe «täuschend» und «unlauter» im Anwendungsfall (vgl. vorne E. 6a und b) gibt, wie der Regierungsrat in seinem Ratschlag ausführt, den staatlichen Organen Auslegungsfragen auf, die unvermeidbarerweise mit Werturteilen verbunden sind. Diese Werturteile müssen sich an den betroffenen Grundrechten orientieren. Aus dem Wesen der Religionsfreiheit ergibt sich zum Beispiel, dass das Anwerben für eine Religion grundsätzlich nicht wegen deren Inhalts als täuschend oder unlauter angesehen werden darf. Die Tatsachen, über die getäuscht wird, müssen sich regelmässig ausserhalb des Inhalts einer Religion befinden, da sich die Wahrheit von transzenden-

ten Aussagen definitionsgemäss einer Überprüfung durch staatliche Gerichte entzieht. Einzig die Methode des Anwerbens für irgendeine Sache darf in einer

BGE 125 I 369 S. 385

demokratischen Gesellschaft als täuschend oder unlauter angesehen werden, wenn sie die Freiheit, sich für oder gegen diese Sache zu entscheiden, nicht respektiert oder Personen betrifft, die sich nicht frei entscheiden können. In diesem Fall ist eine Beschränkung der Religionsfreiheit zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig. Diesen nicht immer leichten Weg der verfassungsmässigen Auslegung zu gehen, kann insbesondere den Gerichten, als juristisch geschulten Behörden durchaus zugetraut werden (BGE 125 I 127 E. 10b S. 159). Solange keine Gerichtspraxis dazu besteht, wird die Polizei von sich aus eine Anwerbemethode nur zurückhaltend als täuschend oder unlauter betrachten können.
b) Der zweite Satz der angefochtenen Bestimmung ermächtigt die Polizei, Anwerbende von einzelnen Orten oder generell wegzuweisen, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass bei der Anwerbung widerrechtliche, insbesondere täuschende oder sonst unlautere Methoden angewendet oder Passantinnen und Passanten in unzumutbarer Weise belästigt werden. Es ist zu prüfen, wie diese Ermächtigung zu verstehen ist, ob sie im öffentlichen Interesse liegt und ob sie verhältnismässig ist. aa) Die Beschwerdeführer kritisieren die Befugnis, Anwerbende «von einzelnen Orten oder generell wegzuweisen». Diese muss verfassungsmässig und im Gesamtzusammenhang der Norm, die das Anwerben auf der Allmend betrifft, ausgelegt werden. Daher kann sie nicht in dem Sinne wörtlich verstanden werden, dass Anwerben-de, und haben sie auch die im ersten Satz beschriebene Übertretung begangen, aus dem Kantonsgebiet oder von der gesamten Allmend des Kantons weggewiesen werden dürften. Verfassungsmässig ausgelegt kann der gerügte Passus nur bedeuten, dass die Polizei in diesen Fällen eingreifen und das Anwerben entweder ganz (etwa bei täuschendem Anwerben) oder zumindest an dieser Stelle (zum Beispiel wenn die Belästigung für Passanten nur wegen der Schmalheit eines Trottoirs unzumutbar ist) verbieten darf. Die Zuweisung eines anderen Ortes kann aus der Sicht der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in Grundrechte bei belästigendem Anwerben geradezu geboten sein, zumal davon auszugehen ist, dass es Orte auf der Basler Allmend gibt, an denen die Anwerbung nicht zu einer unzumutbaren Belästigung von Passanten führt. Hingegen kann täuschendes oder unlauteres Anwerben ganz generell verboten werden, und die in solcher Weise Anwerbenden können «generell» von der Allmend weggewiesen werden, soweit sie der unzulässigen Tätigkeit nachgehen. Ansonsten müsste die Polizei Anwerbende an einen neuen Standort

BGE 125 I 369 S. 386

verfolgen, obwohl der Standort für die Beantwortung der Frage, was täuschend oder unlauter ist, keine Rolle spielt. Dass die Polizei bei der Anordnung von Wegweisungen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten hat, ergibt sich im Übrigen nicht zuletzt aus Art. 7 des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (SG 510.100). bb) Weiter beanstanden die Beschwerdeführer, dass die Polizei Anwerbende bereits wegweisen darf, wenn «Anzeichen» für das umschriebene Verhalten bestehen. Die Beschwerdeführer verstehen dies als Ermächtigung der Polizei, auch dann einzuschreiten, wenn erst Anzeichen bestehen, dass Anwerbende künftig unerlaubte Methoden anwenden werden. So kann die Norm aber bereits aufgrund ihres Wortlauts nicht verstanden werden. Soweit sie ein Eingreifen der Polizei erlaubt, wenn Passanten belästigt «werden» oder gewisse Methoden angewandt «werden», handelt es sich bei diesem «werden» um die Gegenwartsform des Passivs und nicht um eine Zukunftsform. Anders als die Beschwerdeführer befürchten, darf die Polizei nicht schon bei Vorbereitungshandlungen zu verbotenem Anwerben eingreifen. Der umstrittene Satz bedeutet nichts anderes, als dass die Polizei eingreifen darf, wenn aufgrund konkreter Anzei-

chen der dringende Verdacht besteht, dass unerlaubte Methoden benutzt werden. Ob Anwerbende tatsächlich täuschende oder unlautere Methoden anwandten, darf erst der Strafrichter nach einer Straf-untersuchung entscheiden. Die Polizei darf auch, ausser in klaren Wiederholungsfällen, nicht schon die Organisation, für die bestimmte Personen anwerben, als Anzeichen dafür ansehen, dass dabei unlautere Methoden angewandt werden. cc) Dass Personen, die widerrechtliche Methoden anwenden, im vorne definierten Sinne weggewiesen werden dürfen, ist nicht zu beanstanden. Es entspricht der allgemeinen Aufgabe der Polizei, für die Einhaltung der Rechtsordnung auf der Allmend zu sorgen. Die Beschwerdeführer rügen, die generalpräventive Wirkung der Strafnorm genüge und der zweite Satz sei daher unverhältnismässig. Sie verkennen dabei, dass Strafnormen keine Alternative zum Eingreifen der Polizei sind, sondern eine der möglichen Rechtfertigungen für ein solches Eingreifen darstellen. Ausserdem bezweckt die in § 23a Satz 1 ÜStG enthaltene Strafnorm selbst nicht direkt den Schutz des Publikums vor unzumutbaren Belästigungen. Dieser im öffentlichen Interesse liegende Schutz wird nur mit der in Satz 2 normierten Wegweisungsbefugnis der Polizei erreicht. Die Beschwerdeführer kritisieren, die Wegweisungskompetenz der Polizei verletze die

Gewaltentrennung und gegen Wegweisungen bestünde kein Rechtsbehelf. Da es aber die Aufgabe der Polizei ist, Polizeigüter zu schützen und bei widerrechtlichem Verhalten auf der Allmend einzuschreiten, muss sie auch vorfrageweise und vorläufig entscheiden können, ob Polizeigüter verletzt oder gefährdet sind und ob das betreffende Verhalten widerrechtlich ist. Das liegt im Wesen polizeilicher Aufgaben, in deren ordnungsgemässer Erfüllung keine Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu erblicken ist. dd) Schliesslich bringen die Beschwerdeführer vor, die Kompetenz der Polizei einzugreifen, wenn Passantinnen und Passanten «in unzumutbarer Weise belästigt werden», sei zu unbestimmt. Bei diesem Anwendungsfall der Ermächtigung handelt es sich um eine Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel, nach der es Aufgabe der Polizei ist, Einzelpersonen auf der Allmend vor unzumutbaren Belästigungen zu schützen. Die Einschränkung, dass die Polizei nicht bei jeder Belästigung, sondern nur bei solchen, die als unzumutbar zu qualifizieren sind, eingreifen darf, stellt sicher, dass ein objektiver Massstab angewandt wird. Es kann nicht allein auf das subjektive Empfinden der Belästigten ankommen, auch wenn es sich um das Empfinden einer Mehrheit des Publikums handeln sollte. Die blosse Tatsache, dass Personen es als lästig empfinden, auf der Allmend angesprochen zu werden, um sie von einer Sache zu überzeugen, darf nicht als Belästigung ausgelegt werden, unabhängig davon, wie unbeliebt diese Sache in der Öffentlichkeit ist. Die negative Religionsfreiheit schützt das Publikum nicht vor der Konfrontation mit religiösen Überzeugungen anderer (BGE 118 Ia 46 E. 4c S. 56 f.; Peter Karlen, Umstrittene Religionsfreiheit, ZSR 1997 Band 1 S. 197). In der Öffentlichkeit darf jeder Mensch zumindest im Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit und der politischen Rechte auch unbeliebte Meinungen äussern. Die angesprochenen Personen haben aber das Recht, diese Meinungen abzulehnen oder gar nicht auf sie einzutreten. Sobald ein Passant oder eine Passantin dies kundtut - aber auch erst dann -, hat der Anwerbende auf weitere Anwerbebemühungen zu verzichten. Wird diese Grenze überschritten, dann stellt das Anwerben eine unzumutbare Belästigung dar. Aus der negativen Religionsfreiheit der Passanten ergibt sich, dass der Staat gegen ein solches übermässiges Missionieren einschreiten darf.
c) § 23a ÜStG entspricht somit einem überwiegenden öffentlichen Interesse und er sieht angesichts seiner Formulierung und der Grundrechte Dritter einen verhältnismässigen Eingriff in die Grund-rechte der Anwerbenden vor.

9. a) Zusammenfassend ergibt sich, dass die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf ein-

getreten werden kann. Die angefochtene Norm kann im Hinblick auf die Beschwerdeführer und ihre Rügen verfassungsmässig ausgelegt werden und sie verunmöglicht nur besonders unerwünschte Formen des Anwerbens. Die Tatsache, dass gewisse Elemente der Bestimmung auch verfassungswidrig ausgelegt werden könnten und dass es insbesondere für die Polizei nicht leicht sein wird, den zweiten Satz in der Praxis anzuwenden und zu erkennen, wann ein Anwerben täuschend oder unlauter ist, kann nicht zur Gutheissung der Beschwerde führen. Falls bei der konkreten Anwendung des § 23a ÜStG verfassungsmässige Rechte verletzt werden sollten, könnten sich die Beschwerdeführer wiederum mit Rechtsmitteln dagegen zur Wehr setzen.