



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 4.12
OVG 1 B 111.10

Verkündet
am 26. Juni 2013
Harnisch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Juni 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Graulich, Dr. Möller und
Prof. Dr. Hecker

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Klägers werden das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 23. November 2011 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 16. September 2010 geändert.

Die Beklagte wird verurteilt, die weitere Verbreitung der Verfassungsschutzberichte für die Jahre 2008, 2009 und 2010 zu unterlassen, wenn nicht zuvor die Passagen über den Kläger entfernt oder unkenntlich gemacht werden.

Die Beklagte wird verurteilt, in ihrem nächsten Verfassungsschutzbericht richtig zu stellen, dass die Aufnahme des Klägers in die Verfassungsschutzberichte der Jahre 2008, 2009 und 2010 unter den Rubriken „Rechtsextremistische Bestrebungen und Verdachtsfälle“ bzw. „Rechtsextremismus“ unzulässig war.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Rechtsstreit betrifft die Frage der Zulässigkeit einer Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht des Bundes, wenn lediglich ein Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen besteht.

- 2 Der Kläger ist ein Verein, der sich in der Stadt Köln an Kommunalwahlen beteiligt und seit 2004 mit einer Fraktion im Rat der Stadt Köln vertreten ist. In dem vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Verfassungsschutzbericht 2008 wird in dem Kapitel „Rechtsextremistische Bestrebungen und Verdachtsfälle“ über den Kläger berichtet. Unter den Überschriften „VIII. Internationale Verbindungen“ und „2. Wahlkampfthema ‚Islamisierung Europas‘“ heißt es darin (S. 132 f.):

„Im Vorfeld der Europawahlen haben rechtsextremistische und rechtspopulistische Parteien in mehreren Staaten der EU die von ihnen behauptete Gefahr einer drohenden ‚Islamisierung Europas‘ zum zentralen Agitationsthema gemacht. Durch das am 17. Januar 2008 in Antwerpen (Belgien) gegründete Bündnis ‚Städte gegen Islamisierung‘, dem als Hauptakteure der belgische ‚Vlaams Belang‘ (VB), die ‚Freiheitliche Partei Österreichs‘ (FPÖ) und die deutsche ‚Pro-Bewegung‘ angehören, sollen internationale Aktivitäten zur ‚Aufklärung der Öffentlichkeit‘ geplant und koordiniert werden. Bereits Ende 2007 wurde erstmals im Internet berichtet, dass in Köln ein internationaler ‚Kongress‘ ausgerichtet werden sollte. Dessen Ziel sei es, einerseits gegen ‚islamische Parallelgesellschaften‘ sowie den Bau von Großmoscheen zu protestieren und andererseits islamkritischen Gruppen und Verlagen ein Forum zu bieten. Die aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte für rechtsextremistische Bestrebungen und im Hinblick auf die internationale Anti-Islamisierungskampagne unter Beobachtung des Verfassungsschutzes stehende ‚Bürgerbewegung pro Köln e.V.‘ (‚pro Köln‘) trat schließlich als Anmelder der für den Zeitraum vom 19. bis 21. September 2008 geplanten Veranstaltung auf und kündigte verschiedene Rahmenaktivitäten sowie eine Zentralkundgebung in der Kölner Innenstadt an.“

- 3 Einen weitgehend identischen Text enthielt bereits die im Internet veröffentlichte Vorabfassung des Verfassungsschutzberichts 2008. Allerdings wurde der Kläger darin noch als „die rechtsextremistische ‚Bürgerbewegung pro Köln‘“ bezeichnet. Die gedruckte Version des Verfassungsschutzberichts 2008 ist inzwischen vergriffen. In der weiterhin abrufbaren Internetversion hat die Beklagte auf S. 133 neben der soeben zitierten Textpassage nachträglich die fett gedruckte Randbemerkung „‚Bürgerbewegung pro Köln e.V.‘ (Verdachtsfall)“ hinzugefügt.

- 4 Derartige Randbemerkungen enthalten auch Vorab- und Endfassung des Verfassungsschutzberichts 2009, in denen der Kläger ebenfalls erwähnt wird. Im Wesentlichen textgleich wird darin im Kapitel „Rechtsextremismus“ unter den Überschriften „IX. Internationale Verbindungen“ und „2. Europaweite ‚Anti-Islamisierungskampagne‘“ wiederum über das Bündnis „Städte gegen Islamisierung“ und einen vom Kläger vom 8. bis 10. Mai 2009 organisierten „Anti-Islamisierung-Kongress“ berichtet (S. 118 f. der Vorabfassung, S. 135 der Endfassung).
- 5 Auch im Verfassungsschutzbericht 2010 wird der Kläger im Kapitel „Rechtsextremismus“ erwähnt. Unter „VII. Internationale Verbindungen“ wird er erneut als Partner des Bündnisses „Städte gegen Islamisierung“ angesprochen und es wird über einen „Anti-Minarett-Kongress“ berichtet, zu dem der Kläger gemeinsam mit der „Bürgerbewegung pro NRW“ vom 26. bis 28. März 2010 eingeladen habe (S. 124). Der Text ist mit der fett gedruckten Randbemerkung „Bürgerbewegung pro Köln e.V. / ‚Bürgerbewegung pro NRW‘ (Verdachtsfall)“ versehen.
- 6 Der Kläger hat gegen seine Erwähnung in der Vorabfassung des Verfassungsschutzberichts 2008 beim Verwaltungsgericht Klage erhoben, in die er nachträglich die Endfassung des Verfassungsschutzberichts 2008 sowie Vorab- und Endfassung des Verfassungsschutzberichts 2009 einbezogen hat. Nachdem die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf die Vorabfassung des Verfassungsschutzberichts 2008 übereinstimmend für erledigt erklärt hatten, hat das Verwaltungsgericht das Verfahren insoweit eingestellt; im Übrigen hat es die auf Unterlassung der Verbreitung der Verfassungsschutzberichte ohne vorherige Entfernung oder Unkenntlichmachung der Passagen über den Kläger sowie auf Richtigstellung im nächsten Verfassungsschutzbericht gerichtete Klage abgewiesen. Die Berufung des Klägers, der im Berufungsverfahren auch noch die Endfassung des Verfassungsschutzberichts 2010 in seine Klage einbezogen hat, hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen und zur Begründung u.a. ausgeführt, die Erwähnung des Klägers in den Verfassungsschutzberichten als Verdachtsfall für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grund-

ordnung im Bereich des Rechtsextremismus sei durch § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG gedeckt. Zwar lasse der Wortlaut dieser Vorschrift offen, ob eine Berichterstattung nur bei festgestellten verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BVerfSchG oder auch schon bei einem dahingehenden Verdacht in Betracht komme. Für die Zulässigkeit einer Verdachtsberichterstattung sprächen jedoch systematischer Zusammenhang, Sinn und Zweck sowie Entstehungsgeschichte des § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG. Eine Berichterstattung sei zulässig, sofern das Bundesamt für Verfassungsschutz zur Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen und Tätigkeiten tätig geworden sei und habe tätig werden dürfen, was nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, d.h. einen entsprechenden Verdacht voraussetze. Eine Verdachtsberichterstattung entspreche auch dem Sinn und Zweck des Verfassungsschutzberichts, die Öffentlichkeit aufzuklären und zu warnen.

7 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision des Klägers, zu deren Begründung er u.a. vorträgt, § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG ermächtige ausweislich seines Wortlauts nur zur Berichterstattung über Bestrebungen und Tätigkeiten, deren verfassungsfeindlicher Charakter erwiesen sei. Eine Berichterstattung über bloße Verdachtsfälle sei auch deshalb rechtswidrig, weil deren Unterscheidung von den erwiesenen Fällen in der Öffentlichkeit nicht nachvollzogen werde. Sämtliche von der Berichterstattung betroffene Organisationen würden unterschiedslos als „im Verfassungsschutzbericht erwähnt“ apostrophiert. Im Übrigen lägen bei ihm, dem Kläger, keine tatsächlichen Anhaltspunkte für gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen vor. Zu dieser Grundordnung habe er sich stets und ausdrücklich bekannt.

8 Der Kläger beantragt,
unter Abänderung des angefochtenen Urteils des OVG Berlin-Brandenburg vom 23. November 2011, zugestellt am 19. Januar 2012,

1. die Beklagte zu verurteilen, die weitere Verbreitung des Verfassungsschutzberichts für die Jahre 2008, 2009 und

2010 zu unterlassen, wenn nicht zuvor die Passagen über den Kläger entfernt oder unleserlich gemacht werden,

2. die Beklagte zu verurteilen, in ihrem nächsten Verfassungsschutzbericht richtig zu stellen, dass der Bericht über den Kläger in den Rubriken „Rechtsextremistische Bestrebungen und Verdachtsfälle“ bzw. „Rechtsextremismus“ in den Verfassungsschutzberichten 2008, 2009 und 2010 rechtswidrig waren.

- 9 Die Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 10 Sie verteidigt das angefochtene Urteil und trägt weitergehende gesetzssystematische, entstehungsgeschichtliche und teleologische Erwägungen zu § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG vor.

II

- 11 Die zulässige Revision des Klägers ist begründet. Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) und stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Entgegen der Auffassung des Obergerichtes ermächtigt § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG das Bundesministerium des Innern nicht dazu, die Öffentlichkeit im Verfassungsschutzbericht über solche Vereinigungen zu unterrichten, bei denen zwar tatsächliche Anhaltspunkte für gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG) vorliegen - d.h. ein entsprechender Verdacht begründet ist -, solche Bestrebungen aber noch nicht mit Gewissheit festgestellt werden können (unten 1.). Dem Kläger stehen daher die geltend gemachten Ansprüche auf Unterlassung und Folgenbeseitigung zu (unten 2.). Weil die Klage bereits deshalb begründet ist, bedarf es keiner Entscheidung darüber, ob überhaupt - wie die Vorinstanz angenommen hat - tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen des Klägers im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG vorliegen.

- 12 1. Gemäß § 16 Abs. 1 BVerfSchG unterrichtet das Bundesamt für Verfassungsschutz das Bundesministerium des Innern über seine Tätigkeit. Gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG dient diese Unterrichtung „auch der Aufklärung der Öffentlichkeit durch das Bundesministerium des Innern über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1, die mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht erfolgt“. Die vorinstanzliche Auslegung, wonach diese Norm das Bundesministerium des Innern auch zur Unterrichtung über den bloßen Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG ermächtigt, überschreitet zwar in materieller Hinsicht nicht den verfassungsrechtlich gesteckten Rahmen. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der „Junge Freiheit“ stehen bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung verfassungsrechtliche Bedenken einer Unterrichtung der Öffentlichkeit über Verdachtsfälle nicht entgegen, sofern die tatsächlichen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen hinreichend gewichtig sind, um die Veröffentlichung in Verfassungsschutzberichten auch angesichts der nachteiligen Auswirkungen auf die Betroffenen zu rechtfertigen (BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 - BVerfGE 113, 63 <80 ff.>). § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG lässt sich jedoch nicht mit der gebotenen Bestimmtheit entnehmen, dass er tatsächlich in formeller Hinsicht eine entsprechende Ermächtigung ausspricht, d.h. das Bundesministerium des Innern über die - eindeutig von der Norm erfassten - Fälle hinaus, in denen Gewissheit über verfassungsfeindliche Bestrebungen besteht, auch zur Berichterstattung in Fällen befugt, in denen tatsächliche Anhaltspunkte erst einen dahingehenden Verdacht begründen.
- 13 a. Eine Auslegung von § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG dahingehend, dass eine Berichterstattung bereits im Verdachtsfall zulässig sein soll, wird durch den Wortlaut des Gesetzes nicht gestützt. Gegenstand des Verfassungsschutzberichtes sind danach „Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1“, d.h. Bestrebungen, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtet „sind“ (vgl. § 3 Abs. 1 BVerfSchG). Die plausibelste Lesart der Norm ist diejenige, dass die Befugnis zur Berichterstattung erst dann einsetzen soll, wenn das Vorliegen der in § 3 Abs. 1 BVerfSchG aufgeführten Tatbestandsmerkmale einer

„Bestrebung“ tatsächlich feststeht. § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG weicht in seinem Wortlaut von Parallelnormen in einigen Landesgesetzen ab, die ausdrücklich bereits das Vorliegen bloßer tatsächlicher Anhaltspunkte für solche Bestrebungen als Berichtsgegenstand kennzeichnen (vgl. z.B. Art. 15 Satz 1 BayVerfSchG, § 9 Abs. 3 Satz 1 HessVerfSchG). Auch etwa im Vergleich zu § 15 Abs. 2 VerfSchG NRW, über den das Bundesverfassungsgericht in seinem o.g. Beschluss zum Fall der „Junge Freiheit“ zu befinden hatte, offenbart sich insofern ein Unterschied, als die von dieser Vorschrift in Bezug genommene Norm des § 3 Abs. 1 VerfSchG NRW an ihrem Ende die Wendung enthält „so weit tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht solcher Bestrebungen und Tätigkeiten vorliegen“. Einen Verweis auf § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG, der für die Informationssammlung und -auswertung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte hinreichen lässt, enthält § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG im Hinblick auf die dort begründete Unterrichtungsbefugnis des Bundesministeriums des Innern nicht.

- 14 b. Eine weitergehende Auslegung ist nicht aufgrund gesetzessystematischer Erwägungen geboten.
- 15 aa. Dies gilt zunächst im Hinblick auf die Verbindung zwischen § 16 Abs. 1 und § 16 Abs. 2 BVerfSchG.
- 16 Die Unterrichtung des Bundesministeriums des Innern durch das Bundesamt für Verfassungsschutz über dessen Tätigkeit gemäß § 16 Abs. 1 BVerfSchG schließt auch die Unterrichtung über die Befassung des Bundesamts mit Fällen des bloßen Verdachts verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 BVerfSchG ein, die ausweislich von § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG von seinem Tätigkeitskreis mit umfasst ist. § 16 Abs. 1 BVerfSchG ist keine Eingrenzung dahingehend zu entnehmen, dass insoweit die Tätigkeit des Bundesamtes von der Unterrichtung des Bundesministeriums auszunehmen wäre. Eine solche Eingrenzung wäre mit der umfassenden Ressortverantwortung des Bundesministeriums für das Bundesamt (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG) auch nicht in Einklang zu bringen. Auf Grundlage von Unterrichtungen durch das Bundesamt erstellt das Bundesministerium den Verfassungsschutzbericht.

Wenn § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG dies ausdrücklich anspricht, wird hiermit ein einleuchtender arbeitsfunktionaler Zusammenhang herausgestellt; das Ministerium wäre ohne informatorische Zuarbeiten durch das Bundesamt naturgemäß nicht in der Lage, den Verfassungsschutzbericht zu erstellen. Dass die interne Unterrichtung durch das Bundesamt gemäß § 16 Abs. 1 BVerfSchG darüber hinaus weiteren Zwecken dient - insbesondere der Vorbereitung parlamentarischer Unterrichtungen durch das Ministerium (§ 4 Abs. 1 PKGrG) sowie der fachaufsichtlichen Kontrolle und Steuerung der Tätigkeit des Bundesamtes -, liegt auf der Hand. Die fehlende ausdrückliche Erwähnung dieser weiteren Zwecke im Gesetz gebietet freilich nicht den Rückschluss, der Gesetzgeber habe speziell dem von ihm herausgestellten arbeitsfunktionalen Zusammenhang zwischen den in beiden Absätzen von § 16 BVerfSchG geregelten Unterrichtungsprozessen irgendeine weitergehende normative Bedeutung beimessen wollen. Insbesondere ist die Annahme verfehlt, der Gesetzgeber habe hier - gewissermaßen versteckt - zum Ausdruck bringen wollen, die Berichtsbefugnis des Bundesministeriums gegenüber der Öffentlichkeit sei im Prinzip auf sämtliche Angaben erstreckt, die ihm durch das Bundesamt zuvor intern zugeliefert wurden. Diese Annahme liegt deshalb fern, weil sich zwischen beiden Unterrichtungsprozessen im Hinblick auf ihre aufgabensystematische Funktion sowie im Hinblick auf die mit ihnen verbundenen rechtlichen Wirkungen gegenüber den betroffenen Bürgern bzw. Gruppierungen offenkundig wertungsmäßig bedeutsame Unterschiede auf tun. Hätte der Gesetzgeber hierüber tatsächlich hinwegsehen wollen, hätte es nahegelegen, dies im Text der Norm unzweideutig kenntlich zu machen, um auf diese Weise die sich andernfalls nach dem oben Gesagten aufgrund des Verweises auf § 3 Abs. 1 BVerfSchG aufdrängende Lesart auszuschalten, Berichtsgegenstand für das Bundesministerium seien lediglich Bestrebungen, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind.

- 17 bb. Soweit die Beklagte vorträgt, die Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 BVerfSchG in § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG könne deshalb keine befugnisrechtliche Relevanz haben, weil sie lediglich dazu diene, die Tätigkeitsfelder des Bundesamtes nach § 3 Abs. 2 BVerfSchG aus dem Verfassungsschutzbericht auszugrenzen, vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Das § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG

erkennbar zugrundeliegende Konzept eines „Verfassungsschutzes durch Aufklärung“ kann hinsichtlich dieser Tätigkeitsfelder nicht zum Tragen kommen. Sie bedurften daher nicht eigens der Ausgrenzung. Dass der Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 BVerfSchG eine befugnisrechtliche Relevanz nicht abgesprochen werden darf, folgt zudem daraus, dass andernfalls die Frage vollständig offenbliebe, unter welchen Voraussetzungen die Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit dann zulässig sein sollte. Dass sich diese Frage nicht überzeugend unter Rückgriff auf die Verbindung zwischen den Absätzen 1 und 2 des § 16 BVerfSchG beantworten lässt, wurde bereits dargelegt.

- 18 cc. Der Umstand, dass die Kategorie der erwiesenen Verfassungsfeindlichkeit für das Gesetz kein systemprägendes Gewicht aufweist - zentrale befugnisrechtliche Kategorie ist das Vorliegen „tatsächlicher Anhaltspunkte“ im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG -, gebietet gleichfalls keine weitergehende Auslegung von § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG. Die Befugnisnormen des Gesetzes sind auf die nachrichtendienstliche Sammlungs- und Auswertungsfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz zugeschnitten, die ohne eine Absenkung der Eingriffsberechtigung auf die Schwelle des bloßen Verdachts keine Wirksamkeit entfalten kann. Für die in § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG geregelte ministerielle Aufklärung der Öffentlichkeit gelten andere Bedingungen. Sie kann auch dann Wirksamkeit entfalten, wenn das Ministerium hierbei auf einer stärker abgesicherten Informationsbasis vorzugehen hat.
- 19 c. Die Entstehungsgeschichte von § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG ist im vorliegenden Zusammenhang unergiebig.
- 20 In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es zu der vorgesehenen Öffentlichkeitsunterrichtung durch das Bundesministerium des Innern (BTDrucks 11/4306 S. 62):

„Die höchstrichterliche Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 40, 287 (292 f.)) hat ausdrücklich anerkannt, dass die Bundesregierung berechtigt ist, sich öffentlich mit Verfassungsfeinden unter Verwendung von Informationen des Bundesamtes für Verfassungsschutz politisch auseinanderzusetzen. Dies entspricht der heutigen Praxis, wie sie zum

Beispiel in den jährlichen Verfassungsschutzberichten des Bundesinnenministeriums ihren Niederschlag gefunden hat. Die öffentliche Bekanntgabe personenbezogener Informationen ist nach Absatz 2 nur zulässig, wenn eine Abwägung ergibt, daß Interessen des Betroffenen nicht berührt sind oder daß das Allgemeininteresse im konkreten Fall überwiegt.“

21 Diese Passage verdeutlicht den Wunsch der Entwurfsverfasser, die bislang ohne ausdrückliche Ermächtigung geübte Praxis jährlicher Verfassungsschutzberichte künftig auf gesetzesnormativer Grundlage fortgesetzt zu sehen. Zu der speziellen Frage, ob eine Berichterstattung bereits im Vorfeld erwiesener Verfassungsfeindlichkeit einer Bestrebung zulässig sein soll, verhält sich die Passage nicht; die Verwendung des Begriffs „Verfassungsfeinde“ spricht zumindest nicht dafür.

22 Dass - wie die Beklagte behauptet - für die Berichtspraxis vor Gesetzeserlass der Einschluss einer Berichterstattung über Verdachtsfälle kennzeichnend gewesen sein soll, wird durch das in der Revisionserwiderung der Beklagten angeführte Vorwort zum Verfassungsschutzbericht 1989 nicht belegt. Dort heißt es:

„Der vorliegende Bericht faßt die Ergebnisse der Arbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Jahr 1989 zusammen. Er ... ist als Orientierungshilfe für die politische Auseinandersetzung, nicht als eine abschließende juristische Würdigung zu verstehen. Dies gilt insbesondere für die Bewertung der von verfassungsfeindlichen Kräften beeinflussten Organisationen. Die Erwähnung einer Organisation im Bericht läßt noch keine Rückschlüsse auf die Verfassungstreue der einzelnen Mitglieder solcher Vereinigungen zu.“

23 Hieraus tritt zutage, dass in der vormaligen Berichtspraxis eine Berichterstattung über Organisationen erfolgte, die - ohne selbst verfassungsfeindliche Bestrebungen zu verfolgen - von verfassungsfeindlichen Kräften beeinflusst wurden. Damit ist ein anderer Sachverhalt als der hier in Rede stehende umschrieben. Ohne durchgreifenden Aussagewert für den hiesigen Problemkreis ist darüber hinaus die Bemerkung, der Bericht sei nicht als „abschließende juristische Würdigung“ zu verstehen. Aus ihr kann nicht entnommen werden, dass die Be-

richterstattung früher Fälle einschloss, in denen ein bloßer Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen besteht. Naheliegender ist die Annahme, dass mit ihr zum Ausdruck gebracht werden sollte, die Berichterstattung beschränke sich auf die Darstellung von Beobachtungs- und Bewertungsergebnissen, ohne die jeweils im Einzelnen zugrunde liegenden empirischen Begebenheiten aufzuführen.

- 24 Entgegen der Auffassung der Beklagten lässt sich schließlich für die hier betroffene Frage aus dem Umstand nichts ableiten, dass im Gesetzgebungsverfahren ein Änderungsantrag keine Mehrheit fand, der darauf abzielte, die Berichterstattung durch das Bundesministerium des Innern auf Bestrebungen zu beschränken, bei denen „gerichtsverwertbare Beweise für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 vorliegen“ (BTDrucks 11/7235 S. 105 f.). Der Begriff der „Gerichtsverwertbarkeit“ spricht dafür, dass die Antragsteller eine Berichterstattung in Fällen ausschließen wollten, in denen die verfassungsschutzrechtliche Bewertung einer Bestrebung sich auf Beweismittel stützen würde, die - insbesondere aus Geheimhaltungsgründen - in das gerichtliche Verfahren nicht unmittelbar eingebracht werden können. Unabhängig davon wäre selbst bei Annahme des Änderungsantrags die Frage nicht obsolet geworden, ob infolge der Bezugnahme auf die „Voraussetzungen des § 3 Abs. 1“ Fälle eingeschlossen sein sollen, in denen lediglich ein Verdacht für das Vorliegen der in dieser Vorschrift aufgeführten Tatbestandsmerkmale begründet ist.
- 25 d. Auch die teleologische Auslegung führt zu keinem anderen Ergebnis. Zweifelsohne erhöht sich die Wirkmacht des Verfassungsschutzes als „Frühwarnsystem der Demokratie“ in gewisser Hinsicht, wenn die Öffentlichkeit bereits über Verdachtsfälle unterrichtet wird. Andererseits ist hiermit die Gefahr voreiliger, sich nach intensiverer Informationssammlung im Nachhinein als unberechtigt erweisender öffentlicher Stigmatisierung und damit einer zum Schutz der Verfassung nicht erforderlichen, demokratiestaatlich sogar kontraproduktiven Verzerrung des politischen Wettbewerbs verbunden. Weder § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG noch anderen Vorschriften des Gesetzes kann entnommen werden, ob bzw. mit welchem Ergebnis der Gesetzgeber diese gegenläufigen Aspekte gewichtet und untereinander abgewogen hat.

- 26 2. Ergibt sich somit aus § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG keine Befugnis der Beklagten, Vereinigungen bereits bei Verdacht ihrer Verfassungsfeindlichkeit in den Verfassungsschutzbericht aufzunehmen, hat die Beklagte durch die hier streitbefangene Berichterstattung über den Kläger in dessen Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 GG eingegriffen, ohne sich hierfür auf eine für einen solchen Eingriff erforderliche gesetzliche Ermächtigung stützen zu können (vgl. Urteil vom 21. Mai 2008 - BVerwG 6 C 13.07 - BVerwGE 131, 171 = Buchholz 402.7 BVerfSchG Nr. 11 jew. <Rn. 15, 21>). Hieraus folgt zum einen, dass der Kläger von der Beklagten verlangen kann, die weitere Verbreitung der streitbefangenen Berichte - in welcher Form auch immer - nur mit der Maßgabe vorzunehmen, dass zuvor die Passagen über den Kläger entfernt oder unleserlich gemacht werden. Da die gegenüber dem Kläger begangene Rechtsverletzung hiermit hinsichtlich ihrer - in der Vergangenheit bereits eingetretenen Folgen - allerdings noch nicht vollständig beseitigt wird, hat die Beklagte darüber hinaus in ihrem nächsten Jahresbericht nach Maßgabe des Tenors richtig zu stellen, dass die Aufnahme des Klägers in den streitbefangenen Berichten unzulässig war.
- 27 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Dr. Möller

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 15 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG).

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Dr. Möller

Prof. Dr. Hecker

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Bundesverfassungsschutzgesetz

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BVerfSchG §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 16

Stichworte:

Verfassungsschutzbericht des Bundes; Bürgerbewegung pro Köln; Verdachtsfall; Unterlassungsanspruch; Folgenbeseitigungsanspruch; tatsächliche Anhaltspunkte.

Leitsätze:

1. Das Bundesverfassungsschutzgesetz ermächtigt das Bundesministerium des Innern nicht, in seinen Verfassungsschutzbericht auch solche Vereinigungen aufzunehmen, bei denen zwar tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vorliegen, solche Bestrebungen aber noch nicht sicher festgestellt werden können (sogenannte Verdachtsfälle).

2. In diesen Fällen darf der Verfassungsschutz die Vereinigung zwar weiter beobachten und Informationen über sie sammeln, ihre Aufnahme in den Bericht ist aber noch nicht zulässig.

Urteil des 6. Senats vom 26. Juni 2013 - BVerwG 6 C 4.12

I. VG Berlin

vom 16.09.2010 - Az.: VG 1 K 296.09 -

II. OVG Berlin-Brandenburg

vom 23.11.2011 - Az.: OVG 1 B 111.10 -