

Methodik der Urteilsanalyse sowie Prozessstrategien anhand gerichtlicher Entscheidungen zum Sicherheitsrecht

von

RiBVerwG a.D. Prof. Dr. Kurt Graulich

Humboldt-Universität zu Berlin

Wintersemester 2018/19

Donnerstags von 10.00 bis 12.00 Uhr

Kommode - E44/46 Bebelplatz 2 (BE 2) - (Unterrichtsraum)

Schwerpunkt 5

Veranstaltungsnummer 10508

Gliederung

I. Erläuterung des Vorlesungskonzepts

- 1. Einführung in die jeweilige Entscheidung**
- 2. Beteiligung der Teilnehmer/innen**
- 3. Aussprache**

II. Zur Auswahl der Fälle

III. Methodenbaustein: Elemente des verwaltungsgerichtlichen Urteils

- 1. Überschrift des Urteils und Schriftlichkeitsgrundsatz**
- 2. Bestandteile des Urteils**
- 3. Tatbestand des Urteils**
- 4. Zum Absetzen des Urteils in schriftlicher Form**
- 5. Bezugnahme der Entscheidungsgründe auf die Verwaltungsentscheidung**
- 6. Vermerk über Verkündung und Zustellung**

IV. Schopenhauers „Die Kunst, Recht zu behalten“

- 1. Einführung**
- 2. Kunstgriff 1: Die Erweiterung**
- 3. Kunstgriff 2: Die Homonymie**

V. Fallbesprechung: BVerwG, U. v. 26.06.2013 – 6 C 4/12 -

Inhalte:

I. Erläuterung des Vorlesungskonzepts

1. Einführung in die jeweilige Entscheidung

Vorstellung einer Entscheidung (30 Minuten). Dabei werden formale und materielle Aspekte erläutert sowie der Inhalt des Judikats.

2. Beteiligung der Teilnehmer/innen

In jeder Vorlesungsstunde soll jeweils ein/e Teilnehmer/in einen Kurzvortrag zur Verteidigung der Entscheidung halten (10 Minuten) und ein/e andere/r Teilnehmer/in einen Kurzvortrag zur Kritik der Entscheidung. Die Vorträge werden nicht benotet. Sie dürfen frei gehalten oder abgelesen werden.

3. Aussprache

Die Entscheidung und ihre Behandlung durch die Einführung und die Teilnehmer/innen werden diskutiert. Die Diskussionsbeiträge dürfen sich auch auf bloße Fragen beschränken.

II. Zur Auswahl der Fälle

Vgl. Auflistung in der „Zeitlichen Gliederung“

III. Elemente des verwaltungsgerichtlichen Urteils

Maßgeblich für den Aufbau des verwaltungsgerichtlichen Urteils ist die Regelung in § 117 VwGO.

1. Überschrift des Urteils und Schriftlichkeitsgrundsatz

Nach § 117 Abs. 1 VwGO ergeht das Urteil "**Im Namen des Volkes**". Es ist **schriftlich abzufassen** und von den Richtern, die bei der Entscheidung mitgewirkt haben, zu **unterzeichnen**. Ist ein Richter verhindert, seine Unterschrift beizufügen, so wird dies mit dem Hinderungsgrund vom Vorsitzenden oder, wenn er verhindert ist, vom dienstältesten beisitzenden Richter unter dem Urteil vermerkt. Der Unterschrift der ehrenamtlichen Richter bedarf es nicht.

2. Bestandteile des Urteils

Nach § 117 Abs. 2 VwGO enthält das Urteil

1. die **Bezeichnung der Beteiligten**, ihrer gesetzlichen Vertreter und der Bevollmächtigten nach Namen, Beruf, Wohnort und ihrer Stellung im Verfahren,
2. die **Bezeichnung des Gerichts** und die Namen der Mitglieder, die bei der Entscheidung mitgewirkt haben,
3. die **Urteilsformel**,
4. den **Tatbestand**,
5. die **Entscheidungsgründe**,
6. die **Rechtsmittelbelehrung**.

Fiktives Beispiel für Rubrum und Tenor eines Revisionsurteils des BVerwG:



BUNDESV ERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 16 C 567.14

In der Verwaltungsstreitsache

des Politischen Kleingärtnervereins zur breiten Schaufel e.V.,
vertreten durch den Vorstandsvorsitzenden,
Am Mistbeet 23, 12345 Entenhausen,

Klägers, Berufungsklägers und
Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Klarsicht und Schläfer,
Am Mistbeet 23, 12345 Entenhausen -

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium des Innern,
Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin,

Beklagte, Berufungsbeklagte und
Revisionsbeklage,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte A., B. und C.
Dresdener Platz 301, 18199 Berlin -

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht A. und die
Richter am Bundesverwaltungsgericht B, C, D und E

aufgrund der mündlichen Verhandlung am 26. Februar 2013 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.

3. Tatbestand des Urteils

Nach § 117 Abs. 3 VwGO ist im **Tatbestand** des Urteils der Sach- und Streitstand unter Hervorhebung der gestellten Anträge seinem wesentlichen Inhalt nach gedrängt darzustellen. Wegen der Einzelheiten soll auf Schriftsätze, Protokolle und andere Unterlagen verwiesen werden, soweit sich aus ihnen der Sach- und Streitstand ausreichend ergibt.

4. Zum Absetzen des Urteils in schriftlicher Form

Nach § 117 Abs. 4 VwGO ist ein Urteil, das bei der Verkündung noch nicht vollständig abgefaßt war, vor Ablauf von zwei Wochen, vom Tag der Verkündung an gerechnet, **vollständig abgefaßt der Geschäftsstelle zu übermitteln**. Kann dies ausnahmsweise nicht geschehen, so ist innerhalb dieser zwei Wochen das von den Richtern unterschriebene Urteil ohne Tatbestand, Entscheidungsgründe und Rechtsmittelbelehrung der Geschäftsstelle zu übermitteln; Tatbestand, Entscheidungsgründe und Rechtsmittelbelehrung sind alsbald nachträglich niederzulegen, von den Richtern besonders zu unterschreiben und der Geschäftsstelle zu übermitteln.

5. Bezugnahme der Entscheidungsgründe auf die Verwaltungsentscheidung

Das Gericht kann nach § 117 Abs. 5 VwGO **von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe absehen**, soweit es der Begründung des Verwaltungsakts oder des Widerspruchsbescheids folgt und dies in seiner Entscheidung feststellt.

6. Vermerk über Verkündung und Zustellung

Der Urkundsbeamte der Geschäftsstelle hat nach § 117 Abs. 6 VwGO **auf dem Urteil den Tag der Zustellung und im Falle des § 116 Abs. 1 Satz 1 den Tag der Verkündung zu vermerken** und diesen Vermerk zu unterschreiben. Werden die Akten elektronisch geführt, hat der Urkundsbeamte der Geschäftsstelle den Vermerk in einem gesonderten Dokument festzuhalten. Das Dokument ist mit dem Urteil untrennbar zu verbinden.

IV. Schopenhauers „Die Kunst, Recht zu behalten“

1. Einführung

„Eristische Dialektik ist die Kunst zu disputieren, dass man Recht behält, mit Recht wie mit Unrecht.“

„Diesergestalt unterstützen sich wechselseitig die Schwäche unseres Verstands und die Verkehrtheit unseres Willens. Daraus kommt es dass wer disputiert in der Regel nicht für die Wahrheit, sondern für seinen Satz kämpft - für Heim und Herd.“

„Der wahre Begriff der Dialektik ist also der aufgestellte: geistige Fechtkunst zum Recht behalten im Disputieren: obwohl der Name Eristik passender wäre: am richtigsten *Dialectica eristica*.“

„Die wissenschaftliche Dialektik in unserem Sinne hat demnach die Hauptaufgabe, jene Kunstgriffe der Unredlichkeit im Disputieren aufzustellen und zu analysieren: damit man bei wirklichen Debatten sie gleich erkenne und vernichte. Eben daher muss sie in ihrer Darstellung eingeständlich bloß das Rechthaben, nicht die objektive Wahrheit, zum Endzweck nehmen.“

2. Kunstgriff 1: Die Erweiterung

„Die Erweiterung. Die Behauptung des Gegners über ihre natürliche Grenze hinausführen, sie möglichst allgemein deuten, in möglichst weitem Sinne nehmen und sie übertreiben; seine eigne dagegen in möglichst eingeschränktem Sinne, in möglichst enge Grenzen zusammenziehen: weil je allgemeiner eine Behauptung wird, desto mehreren Angriffen sie bloß steht. Das Gegenmittel ist die genaue Aufstellung des puncti oder status controversiae.

Exempel 1. Ich sagte: «Die Engländer sind die erste Dramatische Nation.» – Der Gegner wollte eine instantia versuchen und erwiderte: «Es wäre bekannt, daß sie in der Musik folglich auch in der Oper nichts leisten könnten.» – Ich trieb ihn ab, durch die Erinnerung «daß Musik nicht unter dem Dramatischen begriffen sei; dies bezeichne bloß Tragödie und Komödie»: was er sehr wohl wußte, und nur versuchte, meine Behauptung so zu verallgemeinern, daß sie alle Theatralischen Darstellungen, folglich die Oper, folglich die Musik begriffe, um mich dann sicher zu schlagen. Man rette umgekehrt seine eigne Behauptung durch Verengerung derselben über die erste Absicht hinaus, wenn der gebrauchte Ausdruck es begünstigt.

Exempel 2. A sagt: «Der Friede von 1814 gab sogar allen Deutschen Hansestädten ihre Unabhängigkeit wieder.» – B gibt die instantia in contrarium, daß Danzig die ihm von Bonaparte verliehene Unabhängigkeit durch jenen Frieden verloren. – A rettet sich so: «Ich sagte allen Deutschen Hansestädten: Danzig war eine Polnische Hansestadt.» Diesen Kunstgriff lehrt schon Aristoteles Topik, VIII, 12, 11.

Exempel 3. Lamarck (*Philosophie zoologique*) spricht den Polypen alle Empfindungen ab, weil sie keine Nerven haben. Nun aber ist es gewiß, daß sie wahrnehmen: denn sie gehn dem Lichte nach, indem sie sich künstlich von Zweig zu Zweig fortbewegen; – und sie haschen ihren Raub. Daher hat man angenommen, daß bei ihnen die Nervenmasse in der Masse des ganzen Körpers gleichmäßig verbreitet, gleichsam verschmolzen ist: denn sie haben offenbar Wahrnehmungen ohne gesonderte Sinnesorgane. Weil das dem Lamarck seine Annahme umstößt, argumentiert er dialektisch so: «Dann müßten alle Teile des

Körpers der Polypen jeder Art der Empfindung fähig sein, und auch der Bewegung, des Willens, der Gedanken: Dann hätte der Polyp in jedem Punkt seines Körpers alle Organe des vollkommensten Tieres: jeder Punkt könnte sehen, riechen, schmecken, hören, usw., ja denken, urteilen, schließen: jede Partikel seines Körpers wäre ein vollkommnes Tier, und der Polyp selbst stände höher als der Mensch, da jedes Teilchen von ihm alle Fähigkeiten hätte, die der Mensch nur im Ganzen hat. – Es gäbe ferner keinen Grund, um was man vom Polypen behauptet, nicht auch auf die Monade, das unvollkommenste aller Wesen, auszudehnen, und endlich auch auf die Pflanzen, die doch auch leben, usw.» – Durch Gebrauch solcher Dialektischen Kunstgriffe verrät ein Schriftsteller, daß er sich im Stillen bewußt ist, Unrecht zu haben. Weil man sagte: «ihr ganzer Leib hat Empfindung für das Licht, ist also nervenartig»: macht er daraus, daß der ganze Leib denkt.“

3. Kunstgriff 2: Die Homonymie

„Die Homonymie benutzen, um die aufgestellte Behauptung auch auf das auszudehnen, was außer dem gleichen Wort wenig oder nichts mit der in Rede stehenden Sache gemein hat, dies dann lukulent widerlegen, und so sich das Ansehn geben, als habe man die Behauptung widerlegt.

Anmerkung. Synonyma sind zwei Worte für denselben Begriff: – Homonyma zwei Begriffe, die durch Wort dasselbe bezeichnet werden. Siehe Aristoteles, Topik, I, 13. Tief, Schneidend, Hoch, bald von Körpern bald von Tönen gebraucht sind Homonyma. Ehrlich und Redlich Synonyma. Man kann diesen Kunstgriff als identisch mit dem Sophisma ex homonymia betrachten: jedoch das offenbare Sophisma der Homonymie wird nicht im Ernst täuschen.

Omne lumen potest extingui
Intellectus est lumen
Intellectus potest extingui.
[Alles Licht kann ausgelöscht werden
Der Verstand ist ein Licht
Der Verstand kann ausgelöscht werden.]

Hier merkt man gleich, daß vier termini sind : lumen eigentlich und lumen bildlich verstanden. Aber bei feinen Fällen täuscht es allerdings, namentlich wo die Begriffe, die durch denselben Ausdruck bezeichnet werden, verwandt sind und in einander übergehn.

Exempel 1.

- A. Sie sind noch nicht eingeweiht in die Mysterien der Kantischen Philosophie.
- B. Ach, wo Mysterien sind, davon will ich nichts wissen.

Exempel 2.

Ich tadelte das Prinzip der Ehre, nach welchem man durch eine erhaltene Beleidigung ehrlos wird, es sei denn, daß man sie durch eine größere Beleidigung erwidere, oder durch Blut, das des Gegners oder sein eigenes, abwasche, als unverständlich; als Grund führte ich an, die wahre Ehre könne nicht verletzt werden durch das, was man litte, sondern ganz allein durch das, was man täte; denn widerfahren könne jedem jedes. – Der Gegner machte den direkten Angriff auf den Grund: er zeigte mir lukulent, daß wenn einem Kaufmann Betrug oder Unrechtlichkeit, oder Nachlässigkeit in seinem Gewerbe fälschlich nachgesagt würde, dies ein Angriff auf seine Ehre sei, die hier verletzt würde, lediglich durch das, was er leide, und die er nur herstellen könne, indem er solchen Angreifer zur Strafe und Widerruf brächte.

Hier schob er also, durch die Homonymie, die Bürgerliche Ehre, welche sonst Guter Name heißt und deren Verletzung durch Verleumdung geschieht, dem Begriff der ritterlichen Ehre unter, die sonst auch point d'honneur heißt und deren Verletzung durch Beleidigungen geschieht. Und weil ein Angriff auf erstere nicht unbeachtet zu lassen ist, sondern durch öffentliche Widerlegung abgewehrt werden muß; so müßte mit demselben Recht ein Angriff auf letztere auch nicht unbeachtet bleiben, sondern abgewehrt [werden] durch stärkere Beleidigung und Duell. – Also ein Vermengen zwei wesentlich verschiedener Dinge durch die Homonymie des Wortes Ehre: und dadurch eine mutatio controversiae [Veränderung der Streitfrage], zu Wege gebracht durch die Homonymie.“

V. Fallbesprechung: BVerwG, U. v. 26.06.2013 – 6 C 4/12 -

Gericht: BVerwG 6. Senat
Entscheidungsdatum: 26.06.2013
Rechtskraft: Ja
Aktenzeichen: 6 C 4/12
Dokumenttyp: Urteil

Normen: § 3 Abs 1 Nr 1 BVerfSchG, § 4 Abs 1 BVerfSchG, § 16 Abs 2 S 1 BVerfSchG, § 16 Abs 1 BVerfSchG

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

Leitsatz

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). (Rn.12)

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. (Rn.16)

☐ Fundstellen

📄 NVwZ 2014, 233-235 (Leitsatz und Gründe)

📄 Buchholz 402.7 BVerfSchG Nr 15 (Leitsatz und Gründe)

📄 weitere Fundstellen ...

☐ Verfahrensgang

vorgehend Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 1. Senat, 23. November 2011, OVG 1 B 111.10, Urteil

vorgehend VG Berlin, 16. September 2010, 1 K 296.09, Urteil

☐ Diese Entscheidung wird zitiert

Rechtsprechung

Anschluss Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen 1. Senat, 19. April 2016, 1 LB 25/14

Literaturnachweise

Werner Neumann, jurisPR-BVerwG 24/2013 Anm. 6 (Anmerkung)

■ Christoph Gusy, NVwZ 2014, 236-237 (Anmerkung)

Praxisreporte

■ Werner Neumann, jurisPR-BVerwG 24/2013 Anm. 6 (Anmerkung)

Tatbestand

Randnummer1

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

Randnummer2

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."

Randnummer3

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.

Randnummer4

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-Islamisierungs-Kongress" berichtet (S. 118 f. der Vorabfassung, S. 135 der Endfassung).

Randnummer5

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.

Randnummer6

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 Grundordnung 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.

Randnummer7

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.

Randnummer8

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.

Randnummer9

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Randnummer10

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und trägt weitergehende gesetzessystematische, entstehungsgeschichtliche und teleologische Erwägungen zu § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG vor.

Entscheidungsgründe

Randnummer11

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 Oberverwaltungsgerichts 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.

Randnummer12

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.

Randnummer13

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 "soweit 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.

Randnummer14

b. Eine weitergehende Auslegung ist nicht aufgrund gesetzssystematischer Erwägungen geboten.

Randnummer15

aa. Dies gilt zunächst im Hinblick auf die Verbindung zwischen § 16 Abs. 1 und § 16 Abs. 2 BVerfSchG.

Randnummer16

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 Unterrichtsprozessen 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 Unterrichtsprozessen 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 auftun. 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, Berichtgegenstand für das Bundesministerium seien lediglich Bestrebungen, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind.

Randnummer17

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.

Randnummer18

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.

Randnummer19

c. Die Entstehungsgeschichte von [§ 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG](#) ist im vorliegenden Zusammenhang unergiebig.

Randnummer20

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 Bundesamts 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."

Randnummer21

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.

Randnummer22

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."

Randnummer23

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 Problembereich ist darüber hinaus die Bemerkung, der Bericht sei nicht als "abschließende juristische Würdigung" zu verstehen. Aus ihr kann nicht entnommen werden, dass die Berichterstattung 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.

Randnummer24

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.

Randnummer25

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.

Randnummer26

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.