



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 238/17  
(VG: 2 V 2217/17)

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Antragsteller und Beschwerdegegner,

Proz.-Bev.:

**g e g e n**

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres, Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Dr. Harich, Traub und Stahnke am 23. Januar 2018 beschlossen:

**Der Antragsgegnerin wird unter entsprechender Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 2. Kammer – vom 23.10.2017 vorläufig untersagt, den vom Senator für Inneres herausgegebenen Verfassungsschutzbericht 2016 der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, soweit der Antragsteller dort ohne weitere Erläuterung als „gewaltorientiert“ bezeichnet wird. Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen der Antragsteller zu einem Drittel und die Antragsgegnerin zu zwei Dritteln.**

**Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,- Euro festgesetzt.**

### Gründe

I. Der Antragsteller wendet sich gegen seine Bezeichnung als „gewaltorientiert“ in dem vom Senator für Inneres herausgegebenen Verfassungsschutzbericht 2016.

Über den Antragsteller heißt es im Verfassungsschutzbericht 2016 (S. 51):

*„Die Rechts- und Hafthilfeorganisation „Rote Hilfe e.V.“ (RH) ist eine gewaltorientierte linksextremistische Gruppierung, die ausschließlich im Bereich der „Antirepression“ tätig ist. Der Verein versteht sich laut Satzung als „parteionabhängige, strömungsübergreifende linke Schutz- und Solidaritätsorganisation“, die über 40 Ortsgruppen im gesamten Bundesgebiet unterhält. Die RH sieht ihren Arbeitsschwerpunkt in der finanziellen und politischen Unterstützung von Angehörigen aus dem „linken“ Spektrum, die von „staatlicher Repression“ betroffen sind. Zu ihren Aufgaben gehören die Gewährung von Rechtshilfe, die Vermittlung von Anwälten an Szene-Angehörige, die Beihilfe zu Prozesskosten und Geldstrafen sowie die Betreuung von „politischen Gefangenen“. Die dabei entstehenden Kosten werden aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanziert.“*

Nachdem der Antragsteller den Senator für Inneres vergeblich darum ersucht hatte, die weitere Verbreitung des Verfassungsschutzberichtes zu unterlassen, soweit er dort als „gewaltorientiert“ bezeichnet werde, hat er am 17.08.2017 bei dem Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt.

Mit Beschluss vom 23.10.2017 hat das Verwaltungsgericht die begehrte Anordnung erlassen und die Antragsgegnerin verpflichtet, bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache oder, soweit eine solche nicht anhängig gemacht werde, es für drei Monate ab Zustellung des Beschlusses zu unterlassen, den von dem Senator für Inneres herausgegebenen Verfassungsschutzbericht 2016 in digitaler, schriftlicher oder sonstiger Form weiter zu verbreiten, verbreiten zu lassen oder sonst der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, soweit der Antragsteller dort als „gewaltorientiert“ bezeichnet werde. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, dass im Verfassungsschutzbericht

keine tatsächlichen Anhaltspunkte benannt würden, die die Bezeichnung des Antragstellers als „gewaltorientiert“ rechtfertigten.

Mit ihrer Beschwerde wendet sich die Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts.

II. Die zulässige Beschwerde ist teilweise begründet.

Der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Allerdings hat der in materieller Hinsicht geltend gemachte öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch nicht den von dem Verwaltungsgericht angenommenen Umfang (1.). Zudem hat der Antragsteller einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht (2.)

1. Es besteht ein Anordnungsanspruch. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, handelt es sich bei der Bezeichnung des Antragstellers im Verfassungsschutzbericht als „gewaltorientiert“ um einen Eingriff in dessen allgemeines Persönlichkeitsrecht.

a) Dieser Eingriff ist rechtswidrig.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Bremen vom 17.12.2013 (Brem.GBl. S. 769; BremVerfSchG) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften betreffend den Verfassungsschutz vom 11.04.2017 (Brem.GBl. S. 157) dient der Verfassungsschutz dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie dem Bestand und der Sicherheit des Bundes und der Länder. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BremVerfSchG klärt der Senator für Inneres die Öffentlichkeit auf der Grundlage der Auswertungsergebnisse der Verfassungsschutzbehörde durch zusammenfassende Berichte über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 Satz 1 BremVerfSchG auf. Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 BremVerfSchG gehört hierzu ein regelmäßiger Verfassungsschutzbericht. Damit konkretisiert § 4 BremVerfSchG die bereits in § 1 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Nr. 2 BremVerfSchG vorgesehene Mitwirkung des Verfassungsschutzes an der Aufklärung der Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche oder gegen den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder gerichtete Bestrebungen und Tätigkeiten (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1047, S. 21).

Dies zugrunde gelegt, handelt es sich bei dem Verfassungsschutzbericht um das zentrale Element nachrichtendienstlicher Öffentlichkeitsarbeit. Im Gegensatz zur sonstigen nachrichtendienstlichen Tätigkeit steht der Verfassungsschutzbericht im vollen Licht der Öffentlichkeit. Für sie ist der Bericht bestimmt und gemacht (vgl. Gusy, NVwZ 2014, 233 (236)). Der Verfassungsschutzbericht zielt auf die Abwehr besonderer Gefahren (vgl. § 3 BremVerfSchG) und stammt von einer darauf spezialisierten und mit besonderen Befugnissen (vgl. §§ 6 ff. BremVerfSchG) arbeitenden Stelle. Insofern geht eine Veröffentlichung im Verfassungsschutzbericht über die bloße Teilhabe staatlicher Funktionsträger an öffentlichen Auseinandersetzungen oder an der Schaffung einer hinreichenden Informationsgrundlage für eine eigenständige Entscheidungsbildung der Bürger, etwa als Marktteilnehmer, hinaus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 –, Rn. 54 juris = BVerfGE 113, 63 (77 f.)).

Dem Bremischen Verfassungsschutzgesetz lässt sich eine verbindliche Festlegung des Gesetzgebers über die Art und Weise sowie den Umfang der Berichterstattung nicht entnehmen. Aufgrund des Eingriffs in die Grundrechte derjenigen, die von einer Nennung im Verfassungsschutzbericht betroffen sind, wird der Senator für Inneres seinem Informationsauftrag aus § 4 Abs. 1 BremVerfSchG nur dann in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise nachkommen, wenn die von ihm verbreiteten Werturteile nachvollziehbar und in einer für die Öffentlichkeit verständlichen Art und Weise erläutert werden. Sie müssen im Streitfall zudem belegbar sein. Dies bedeutet aber nicht, dass eine Verpflichtung bestünde, die tatsächlichen Anhaltspunkte (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 BremVerfSchG) bzw. Auswertungsergebnisse (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 BremVerfSchG), die zu der Erwähnung der jeweiligen Person oder Organisation geführt haben, bereits im Verfassungsschutzbericht zu nennen (so auch BayVGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1320 –, Rn. 96; Urteil vom 06.07.2017 – 10 BV 16.1237 –, jeweils juris). Eine solche Pflicht würde den Umfang des Berichtes sprengen und nicht in hinreichendem Maße berücksichtigen, dass es sich bei dem Verfassungsschutzbericht um einen zusammenfassenden Bericht handelt (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 BremVerfSchG). Gleichwohl kann der Verfassungsschutzbericht seiner Aufgabe als „Frühwarnsystem“ (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1047 S. 20) nur gerecht werden, wenn in ihm die verfassungsfeindlichen oder gegen den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder gerichteten Bestrebungen und Tätigkeiten so erläutert werden, dass dem Leser eine sachgerechte erste Information gegeben wird, die ihm als Grundlage für eine weitere Auseinandersetzung mit der genannten Person oder Organisation dienen kann (vgl. BayVGH, Urteil vom 06.07.2017, a. a. O., Rn. 46).

Diesen Anforderungen wird der Verfassungsschutzbericht 2016 des Senators für Inneres im Hinblick auf die Bezeichnung des Antragstellers als „gewaltorientiert“ nicht gerecht. In dem Bericht wird nicht verständlich erläutert, warum es sich bei dem Antragsteller um eine „gewaltorientierte linksextremistische Gruppierung“ handeln soll. Es wird nicht nachvollziehbar dargelegt, aus welchen Gründen die beschriebenen Tätigkeiten des Antragstellers eine „Gewaltorientierung“ aufweisen sollen. Dem Leser wird in dem Verfassungsschutzbericht nicht mit der gebotenen Deutlichkeit erläutert, welche inhaltliche Verknüpfung zwischen den Tätigkeiten des Antragstellers und dessen Einordnung als „gewaltorientierte[r] linksextremistische[r] Gruppierung“ durch den Senator für Inneres besteht.

Der Terminus „gewaltorientiert“ ist im allgemeinen Sprachgebrauch nicht verankert. Vielmehr handelt es sich um einen fachsprachlichen Begriff, der in einer für die Öffentlichkeit bestimmten Publikation erläutert werden muss. Weder im Zusammenhang mit der Erwähnung des Antragstellers noch an anderer Stelle im Verfassungsschutzbericht wird deutlich gemacht, was eine „gewaltorientierte“ Person oder Organisation ausmacht. Bei dem Begriff der „Gewaltorientierung“ handelt es sich im verfassungsschutzrechtlichen Kontext um den Oberbegriff für gewalttätige, gewaltbereite, gewaltunterstützende und gewaltbefürwortende Bestrebungen und Tätigkeiten. Damit liegt dem Begriff der „Gewaltorientierung“ zugleich ein Konzept zugrunde, das nach Gefährlichkeit abstuft. Ein solches Verständnis des Begriffs deckt sich mit der Begründung des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes und der des Verfassungsschutzgesetzes des Bundes. Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 BremVerfSchG setzt der Verfassungsschutz seine Schwerpunkte beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel im Bereich der gewaltorientierten Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen darunter gewaltbereite, gewaltbefürwortende, gewaltunterstützende oder gewalttätige Bestrebungen und Tätigkeiten zu verstehen sein (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1047, S. 20). Dieses Begriffsverständnis wird von dem Bundesgesetzgeber geteilt. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG darf das Bundesamt für Verfassungsschutz in einem Lande im Benehmen mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen im Sinne des § 3 u. a. dann sammeln, wenn Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 verfolgt werden, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz alle gewaltorientierten Bestrebungen bei der Informationssammlung einer erweiterten Beobachtung unterziehe (vgl. BT-Drs. 18/4654, S. 20).

Die Beschreibung des Antragstellers in dem Verfassungsschutzbericht leidet daran, dass sich die zu Beginn des Abschnitts erfolgte Einordnung des Antragstellers als eine „gewaltorientierte linksextremistische Gruppierung, die ausschließlich im Bereich der „Antirepression“ tätig [sei]“, nicht mit der folgenden Beschreibung des Selbstverständnisses und der Aktivitäten des Antragstellers deckt und auch nicht aufgrund der zuvor erfolgten Erläuterung der Begriffe „gewaltorientierter Linksextremismus“ und „Antirepression“ aus sich heraus verständlich ist. Insoweit wird der Bericht seinem Informationsauftrag nur unzureichend gerecht. Die weitere Beschreibung des Antragstellers als „Rechtshilfe- und Hafthilfeorganisation“ und „parteiunabhängige, strömungsübergreifende linke Schutz- und Solidaritätsorganisation“, die weitgehend auf Eigenbeschreibungen des Antragstellers beruht, gibt dessen tatsächliche Ideologie ebenso unzureichend wieder, wie die im folgenden genannten Tätigkeiten der Gewährung von Rechtshilfe, der Vermittlung von Anwälten an Szene-Angehörige, der Beihilfe zu Prozesskosten und Geldstrafen sowie der Betreuung von „politischen Gefangenen“ aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Durch diese Beschreibung entsteht bei dem Leser der unzutreffende Eindruck, bei dem Antragsteller handele es sich bloß um eine Art „linker Rechtsschutzversicherung“. Ein solches Verständnis der Tätigkeiten des Antragstellers ginge jedoch nicht nur nach den von der Antragsgegnerin im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Unterlagen fehl, sondern widerspräche auch dem eigenen Selbstverständnis des Antragstellers (vgl. Rote Hilfe e. V. [Hrsg.], Aussageverweigerung, September 2016, S. 65). Anders als in den Verfassungsschutzberichten anderer Länder und des Bundes, die ebenfalls Ausführungen zum Antragsteller enthalten, ist der Gewaltbezug vorliegend nicht deutlich. Auch lässt der Bericht nicht erkennen, dass dem Antragsteller konkret eine gewaltunterstützende und gewaltbefürwortende Einstellung vorgeworfen wird (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 19/1448, S. 7).

b) Indes hat der von dem Antragsteller in materieller Hinsicht geltend gemachte öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch keinen unbeschränkten Umfang. Der Umfang des Anspruchs wird maßgeblich dadurch bestimmt, dass zukünftig ein rechtswidriger Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht des Antragstellers zu unterbleiben hat. Wie dargelegt erweist sich der Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht des Antragstellers als rechtswidrig, weil im Verfassungsschutzbericht derzeit nicht nachvollziehbar erläutert wird, warum es sich bei dem Antragsteller um eine „gewaltorientierte linksextremistische Gruppierung“ handeln soll. Da der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch in die Zukunft gerichtet ist, muss dem Senator für Inneres die Möglichkeit verbleiben, die zukünftige Berichterstattung über den Antragsteller so auszurichten, dass dessen etwaig bestehende „Gewaltorientierung“ nachvollziehbar dargelegt wird. Dem steht auch nicht entgegen-

gen, dass der Verfassungsschutzbericht ein Druckerzeugnis ist. Sollte die gedruckte Version des Berichts nicht mehr geändert werden können, dürfte bloß diese vorläufig nicht mehr verbreitet werden. Jedenfalls die Online-Version des Verfassungsschutzberichtes könnte von der Antragsgegnerin unproblematisch geändert werden. Es erscheint aufgrund der von der Antragsgegnerin vorgelegten Materialien nicht ausgeschlossen, dass es der Antragsgegnerin – den dargestellten Anforderungen für die Erwähnung einer Organisation im Verfassungsschutzbericht gerecht werdend – gelingt, nachvollziehbar darzulegen, warum es sich aus ihrer Sicht bei dem Antragsteller um eine „gewaltorientierte linksextremistische Gruppierung“ handelt. Bei der Beurteilung dieser Frage wird auch der Umstand von Bedeutung sein, dass der Antragsteller die finanzielle Unterstützung links-extremer Straftäter verweigert, wenn diese etwa im Rahmen eines Täter-Opfer-Ausgleichs Reue zeigen oder sich im Rahmen des Strafverfahrens von „politischer“ Gewalt distanzieren (vgl. Die Rote Hilfe, Ausgabe 3/2011, S. 7 und Ausgabe 3/2012, S. 7 sowie instruktiv VG Karlsruhe, Urteil vom 20.04. 2016 – 4 K 262/13 –, Rn. 106 ff., juris).

2. Schließlich liegt auch ein Anordnungsgrund vor. Aufgrund der ohne weitere Erläuterungen von der Bezeichnung als „gewaltorientiert“ ausgehenden stigmatisierenden Wirkung ist es dem Antragsteller nicht zumutbar, eine Entscheidung in der Hauptsache abzuwarten.

3. Im einstweiligen Anordnungsverfahren kann das Bestehen des geltend gemachten Unterlassungsanspruchs nur vorläufig festgestellt werden. Die Antragsgegnerin ist vor einer überlangen Bindung an die vorläufige Entscheidung durch die Möglichkeit geschützt, einen Antrag auf Bestimmung einer Frist zur Klageerhebung zu stellen (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 926 Abs. 1 ZPO).

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG (vgl. Ziff. 1.5 Satz 1 Hs. 1 Streitwertkatalog 2013).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

gez. Dr. Harich

gez. Traub

gez. Stahnke