



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 B 213/18

(VG: 6 V 1559/18)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Regierungsdirektorin

Antragstellerin und Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Alt-Moabit 140, 10557 Berlin,
Gz.: - Z14-12200/3#10 -

Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin,

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch die Richterinnen Meyer, Dr. Jörgensen und Dr. Steinfatt am 10. September 2018 beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 6. Kammer – vom 01.08.2018 geändert.

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig auch untersagt zu behaupten, der Bericht der Internen Revision des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vom 11.05.2018 zeige deutlich, dass im Ankunftszentrum Bremen bewusst gesetzliche Regelungen und interne Dienstvorschriften missachtet wurden. Zugleich wird der Antragsgegnerin aufgegeben, die Verbreitung dieser Äußerung zu unterlassen.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen trägt die Antragsgegnerin.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen eine Äußerung, die in einer Presseerklärung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat veröffentlicht wurde.

Die Antragstellerin war Referatsleiterin der Außenstelle Bremen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Im Jahr 2016 wurde sie umgesetzt und nahm seitdem andere Aufgaben im BAMF wahr. Mit Verfügung vom 19.04.2018 wurde ihr die Führung der Dienstgeschäfte untersagt. Das am 21.04.2018 gegen sie eingeleitete Disziplinarverfahren ist im Hinblick auf ein bei der Staatsanwaltschaft Bremen geführtes Ermittlungsverfahren ausgesetzt.

Aufgrund eines Verdachts auf Unregelmäßigkeiten und Rechtsverstöße in der Bremer Außenstelle des BAMF erfolgte eine Untersuchung durch die Innenrevision des BAMF. Unter dem 23.05.2018 veröffentlichte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eine Pressemitteilung, in der es unter anderem heißt:

„Die Leitung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat in zwei Schritten die Interne Revision des BAMF mit der Überprüfung von insgesamt 4.568 Asylverfahren beauftragt, in denen Unregelmäßigkeiten aufgrund der Beteiligung von zwei Rechtsanwaltskanzleien zu vermuten waren.

Diese Prüfung wurde mit dem Bericht der Internen Revision des BAMF vom 11. Mai 2018 abgeschlossen. Der Bericht zeigt deutlich, dass im Ankunftszentrum Bremen bewusst gesetzliche Regelungen und interne Dienstvorschriften missachtet wurden.“

Die Antragstellerin wehrt sich gegen den Satz: *„Der Bericht zeigt deutlich, dass im Ankunftszentrum Bremen bewusst gesetzliche Regelungen und interne Dienstvorschriften missachtet wurden.“* Eine von der Antragstellerin geforderte Verpflichtungserklärung des Inhalts, derartige Äußerungen nicht zu wiederholen, gab die Antragsgegnerin nicht ab.

Am 11.06.2018 hat die Antragstellerin um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht und beantragt, der Antragsgegnerin die genannte Äußerung sowie die weitere, in einer Fernsehsendung gefallene Äußerung, die Vorgänge in Bremen seien natürlich auch deshalb möglich gewesen, weil hochkriminell und bandenmäßig mehrere Mitarbeiter mit einigen Rechtsanwälten zusammengearbeitet hätten, zu untersagen.

Mit Beschluss vom 01.08.2018 hat das Verwaltungsgericht der Antragsgegnerin aufgegeben, die letztgenannte Äußerung vorläufig zu unterlassen. Hinsichtlich der in der Pressemitteilung enthaltenen Äußerung hat es den Antrag abgelehnt.

Mit der am 02.08.2018 erhobenen Beschwerde verfolgt die Antragstellerin ihr Begehren weiter.

II.

Die Beschwerde der Antragstellerin hat Erfolg. Die von der Antragstellerin im Beschwerdeverfahren dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), führen dazu, der Antragsgegnerin vorläufig auch die in der Pressemitteilung enthaltene Äußerung zu untersagen, der Bericht der Internen Revision des BAMF vom 11.05.2018 zeige deutlich, dass im Ankunftszentrum Bremen bewusst gesetzliche Regelungen und interne Dienstvorschriften missachtet wurden.

Die Antragstellerin hat einen Anordnungsanspruch den Anforderungen der §§ 123 VwGO, 920 Abs. 2 ZPO entsprechend glaubhaft gemacht (1.). Die weitergehende einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO erscheint auch zur Abwendung wesentlicher Nachteile geboten (2.).

1.

Die Antragstellerin hat gegen die Antragsgegnerin einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Unterlassung der getätigten Äußerung. Die Äußerung stellt einen noch fortdauernden, rechtswidrigen hoheitlichen Eingriff in eine grundrechtlich geschützte Rechtsposition der Antragstellerin dar.

Die Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Äußerung unterscheiden sich danach, ob eine Äußerung als Tatsachenbehauptung oder als Werturteil einzustufen ist. Eine Tatsachenbehauptung setzt voraus, dass sie einer objektiven Klärung zugänglich ist und sich die Richtigkeit der Gesamtbehauptung durch eine Beweiserhebung klä-

ren lässt, während ein Werturteil die charakteristischen Merkmale der Stellungnahme, des Dafürhaltens oder Meinens kennzeichnen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. März 2017 – 1 BvR 3085/15 –, Rn. 13, juris; vgl. auch BayVGH, Beschluss vom 28. März 1994 – 7 CE 93.2403 –, Rn. 44, juris). Eine Rechtsmeinung ist grundsätzlich als Meinungsäußerung zu qualifizieren, es sei denn, die Beurteilung wird nicht als bloße Rechtsauffassung kenntlich gemacht, sondern ruft beim Adressaten zugleich die Vorstellung von konkreten, in die Wertung eingekleideten Vorgängen hervor, die als solche einer Überprüfung mit den Mitteln des Beweises zugänglich sind (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15. August 2018 – OVG 5 S 14.18 –, Rn. 7, juris).

Zu Recht beanstandet die Beschwerde, dass das Verwaltungsgericht die im Streit stehende Äußerung in der Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 23.05.2018 als Werturteil qualifiziert hat. Für die Ermittlung des Erklärungsinhalts ist darauf abzustellen, wie die Äußerung unter Berücksichtigung des allgemeinen Sprachgebrauchs von einem unvoreingenommenen Durchschnittsempfänger verstanden wird (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15. August 2018 – OVG 5 S 14.18 –, Rn. 7, juris; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11. Dezember 2012 – 8 A 1024/11 –, juris Rn. 44, und BayVGH, Beschluss vom 13. November 2009 – 7 CE 09.2455 –, juris Rn. 17). Entscheidend ist, wie der Empfänger die Erklärungen des Antragsgegners entsprechend der auch im öffentlichen Recht geltenden Auslegungsregel des § 133 BGB bei objektiver Würdigung verstehen kann, wobei Unklarheiten zu Lasten der Behörde gehen. Die Auslegung von Erklärungen, die – wie hier – für eine unbestimmte Vielzahl von Personen Bedeutung erlangen können, richtet sich dabei nach der Verständnismöglichkeit eines durchschnittlichen Beteiligten oder Angehörigen des gerade angesprochenen Personenkreises (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. Juli 2018 – OVG 1 S 39.18 –, Rn. 24, juris).

Unter Berücksichtigung des allgemeinen Sprachgebrauchs ist der Satz *„Der Bericht zeigt deutlich, dass im Ankunftszentrum Bremen bewusst gesetzliche Regelungen und interne Dienstvorschriften missachtet wurden.“* von einem unvoreingenommenen Durchschnittsempfänger dahingehend zu verstehen, der Bericht belege bereits vorsätzliche Rechtsverstöße und Verstöße gegen interne Vorgaben in der Bremer Außenstelle; diese Tatsache sei seit der Vorlage des Berichts als sicher festgestellt. Kern der Aussage ist, in der Bremer Außenstelle des BAMF sei bewusst, also vorsätzlich, gegen Rechtsnormen und interne Dienstvorschriften verstoßen worden. Ob tatsächlich Verstöße gegen Rechtsvorschriften und interne Anweisungen vorliegen, ist dem Beweis zugänglich. Ebenso objektiv überprüfbar ist vor dem Hintergrund, dass der Vorsatz eine beweisbare innere Tatsache

darstellt, die Frage, ob dies bewusst geschah. Auch aus dem Gesamtkontext der Pressemitteilung ergibt sich nicht, dass die Äußerung als Werturteil gemeint sein könnte. Es handelt sich auch nicht um eine bloße Verdachtsäußerung, da die behauptete Tatsache gerade nicht als offen, sondern im Gegenteil als feststehend und jedenfalls seit Vorlage des Berichts geklärt dargestellt wird.

Die in der Pressemitteilung enthaltene Tatsachenbehauptung verletzt die Antragstellerin in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG. Dieses erfasst unter anderem die soziale Anerkennung des Einzelnen und bietet daher Schutz vor Äußerungen, die geeignet sind, sich abträglich auf das Bild des Einzelnen in der Öffentlichkeit auszuwirken (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 6. Dezember 2002 – 1 BvR 802/00 – NJW 2003, 1856, juris, Rn. 12, und vom 10. November 1998 – 1 BvR 1531/96 – BVerfGE 99, 185, juris, Rn. 42). Dass die im Streit stehende Äußerung in ihrem Zusammenhang nur als auf die Antragstellerin bezogen verstanden werden kann, hat das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt. Die Behauptung, die Antragstellerin habe in ihrer Eigenschaft als Außenstellenleiterin vorsätzlich rechtswidrig gehandelt, ist ehrenrührig und geeignet, ihr Bild in der Öffentlichkeit negativ zu beeinflussen.

Derartige amtliche Äußerungen haben sich an den allgemeinen Grundsätzen für rechtsstaatliches Verhalten in der Ausprägung des Willkürverbots und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu orientieren (BVerwG, Beschluss vom 11. November 2010 – 7 B 54/10 – Rn. 14, juris; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. November 2017 – 6 S 32.17 – Rn. 6, juris). Aus dem Willkürverbot ist abzuleiten, dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden müssen (BVerfG, Beschluss vom 15. August 1989 – 1 BvR 881/89 – NVwZ 1990, 54, juris, Rn. 15). Ob die Behauptung, es sei bewusst gegen Vorschriften verstoßen worden, zutrifft, ist im Hinblick auf das strafrechtliche Ermittlungsverfahren und das Disziplinarverfahren, die beide noch nicht abgeschlossen sind, derzeit offen. Die Äußerung erweist sich jedenfalls als unverhältnismäßig. Zu berücksichtigen ist, dass der Dienstherr wegen seiner Verantwortung nach außen für das Handeln seiner Bediensteten eine Information der Öffentlichkeit über Beanstandungen oder getroffene Weisungen für erforderlich halten darf (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 – 2 C 10/93 – BVerwGE 99, 56-64, juris, Rn. 23; BayVGh, Beschluss vom 28. April 2014 – 3 CE 13.2600 – Rn. 37, juris). Auch besteht ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Demgegenüber steht jedoch der Schutz der Grundrechte der Antragstellerin. Von Bedeutung hierfür ist auch, dass ein Strafverfahren gegen die Antragstellerin eingeleitet worden ist. Die in der Pressemitteilung des Bundesministeriums enthaltene Behauptung greift – jedenfalls soweit darin von der Missachtung gesetzlicher Regelungen die Rede ist – aus

der Sicht des Durchschnittsempfängers den strafrechtlichen Ermittlungen vor und untergräbt damit in der Öffentlichkeit die aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende strafprozessuale Unschuldsvermutung. An einer Information der Öffentlichkeit in dieser Weise besteht kein schützenswertes Interesse. In die Abwägung einzustellen sind ferner die Bedeutung und die besondere Wirkkraft von Presseerklärungen aus dem Bundesministerium, die ihnen wegen der staatlichen Autorität zukommen und die dem Hoheitsträger Zurückhaltung gebieten. Zu Recht weist die Beschwerde darauf hin, dass seitens der Medien behördlichen Pressemitteilungen als sog. privilegierten Quellen ein gesteigertes Vertrauen entgegengebracht werden darf (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04. August 2017 – 1 S 1307/17 – Rn. 33, juris). Die Festlegung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat in der Pressemitteilung, dass bewusst Rechtsverletzungen begangen worden seien, missachtet dieses Zurückhaltungsgebot. Vor allem aber begründet die grundgesetzlich verankerte Fürsorgepflicht des Dienstherrn im Verhältnis zwischen dem Staat als Dienstherrn und den seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstehenden Beamten einen eigenen Maßstab für nachteilige Äußerungen über Beamte gegenüber Dritten (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 – 2 C 10/93 – BVerwGE 99, 56-64, juris, Rn. 19). Die Fürsorgepflicht umfasst die in § 78 Satz 2 BBG ausdrücklich ausgesprochene Verpflichtung, den Beamten bei seiner amtlichen Tätigkeit und in seiner Stellung als Beamten zu schützen. Dazu gehört es, den Beamten gegen unberechtigte Vorwürfe in Schutz zu nehmen (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 – 2 C 10/93 – BVerwGE 99, 56-64, juris, Rn. 22; vgl. auch BayVGh, Beschluss vom 28. April 2014 – 3 CE 13.2600 – Rn. 37, juris). Solange unklar ist, ob in der Öffentlichkeit erhobene Vorwürfe berechtigt sind, insbesondere weil hierauf bezogene Ermittlungen noch nicht abgeschlossen sind, darf sich der Dienstherr ihnen jedenfalls nicht anschließen, sondern muss – sofern er sich dazu öffentlich äußert – die noch bestehenden Zweifel an der Richtigkeit der Vorwürfe deutlich zum Ausdruck bringen. Eine Formulierung in der Pressemitteilung, die hinreichend zum Ausdruck gebracht hätte, dass ein Beweis der dort genannten Tatsachen noch aussteht, wäre dem Bundesministerium möglich und auch rechtlich nicht zu beanstanden gewesen.

Da die Pressemitteilung nach wie vor auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat abrufbar ist, dauert die festgestellte Rechtsverletzung fort.

2.

Die einstweilige Anordnung erscheint zur Abwendung wesentlicher Nachteile geboten, weil durch die nach wie vor auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat öffentlich zugängliche Pressemitteilung fortdauernd Rechte der Antrag-

stellerin verletzt werden und sich die Medien, solange die Behauptung behördlicherseits aufrechterhalten wird, weiterhin für ihre Berichterstattung auf diese Information stützen können.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG. Da vorliegend die Entscheidung in der Hauptsache jedenfalls zum Teil vorweggenommen wird, ist für das Eilverfahren kein Abschlag vom Streitwert des Hauptsacheverfahrens vorzunehmen.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 1 und 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Meyer

gez. Dr. Jörgensen

gez. Dr. Steinfatt