

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Sachen, die nicht einem anderen Senat zugewiesen sind

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 1 Abs. 1 und 3, Art. 2 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 103 Abs. 1, Art. 114 Abs. 2
BHO	§ 88 Abs. 2, § 96 Abs. 4
VwGO	§ 40 Abs. 1 Satz 1, § 42 Abs. 2 analog, §§ 109, 138 Nr. 3

Titelzeile:

Zulässigkeit einer Klage auf Widerruf und Richtigstellung von Äußerungen in einem Bericht des Bundesrechnungshofs

Stichworte:

Allgemeines Persönlichkeitsrecht; anderweitige Rechtsschutzmöglichkeiten; Ansehenschädigung; äußerungsrechtliche Privilegierung; beleidigungsfreier Raum; Beratung; besonderes Gewaltverhältnis; Bundesrechnungshof; Mitglieder; richterliche Unabhängigkeit; Folgenbeseitigungsanspruch; Klagebefugnis; öffentlich-rechtliche Streitigkeit; Prüfbericht; Rechtswegeröffnung; Richtigstellung; Rufbeeinträchtigung; Sachurteilsvoraussetzungen; staatlicher Innenbereich; unechter Drittbetroffener; Verwaltungshandeln; Widerruf; Zeitablauf; Zugang zu den Gerichten; Zugang zu Prüfungsergebnissen; Zwischenurteil.

Leitsatz:

Die in Art. 114 Abs. 2 GG begründete Sonderstellung des Bundesrechnungshofs schließt eine gerichtliche Überprüfung seiner Berichtstätigkeit nicht aus.

Urteil des 6. Senats vom 27. Februar 2019 - BVerwG 6 C 1.18

- I. VG Köln vom 20. September 2012
Az: VG 26 K 7929/10
- II. OVG Münster vom 5. Dezember 2016
Az: OVG 16 A 2447/12





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 1.18
OVG 16 A 2447/12

Verkündet
am 27. Februar 2019

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Februar 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Hahn, Dr. Tegethoff und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Zwischenurteil des
Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 5. Dezember 2016 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt den Widerruf und die Richtigstellung einzelner Aussagen in einem Bericht des Bundesrechnungshofes. Er war zunächst Verwaltungsdirektor und seit 2001 kaufmännischer Geschäftsführer der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH, Bonn (Bundeskunsthalle). Die Bundeskunsthalle ist eine privatrechtlich organisierte Einrichtung des Bundes und der Länder und wird aus öffentlichen Mitteln durch den/die Bundesbeauftragten/-e für Kultur und Medien (Bundesbeauftragter) gefördert.
- 2 Auf Bitten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags führte der Bundesrechnungshof ab 2004 eine Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung dieser Bundesmittel durch. Im vorliegend streitigen "Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO" vom 15. Mai 2007 unter dem Titel "Ausgewählte Aspekte der Bundeszuwendungen an die Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH sowie ihrer Geschäftstätigkeit" stellte der Bundesrech-

nungshof erhebliche Mängel in der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung der Bundeskunsthalle fest. Er empfahl, der Bundesbeauftragte solle die aufgezeigten Verstöße unter allen rechtlichen Gesichtspunkten prüfen und angemessene Folgerungen ziehen. Der Bericht trug auf dem Deckblatt die Hinweise "Dieser Bericht enthält zu schützende unternehmensbezogene Daten nach § 395 AktG!" und im Kleindruck "Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig." Der Bundesrechnungshof sandte den Bericht an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses (mit 160 Abdrucken), an den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses, an den Bundesbeauftragten, an das Bundesministerium der Finanzen und an das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt. Das Polizeipräsidium Bonn wurde schriftlich über einen Teilaspekt (Freikarten für Vollzugskräfte) informiert. Eine Unterrichtung der Öffentlichkeit veranlasste der Bundesrechnungshof nicht, dennoch waren die Beanstandungen Gegenstand der Presseberichterstattung unter namentlicher Hervorhebung der Verantwortlichkeit des Klägers. In der Folge wurde der Kläger bis auf weiteres von seinem Amt freigestellt. Er kündigte daraufhin das Arbeitsverhältnis mit der Bundeskunsthalle. Ein gegen ihn eingeleitetes Strafverfahren wurde 2012 eingestellt.

- 3 Mit seiner am 31. Dezember 2010 erhobenen Klage machte der Kläger geltend, ihm werde im Bericht fälschlicherweise pflichtwidriges und strafbares Handeln unterstellt. Dadurch habe er einen massiven Ansehensverlust erlitten, der ihm eine berufliche Entwicklung im Kulturbereich unmöglich mache. In der Folge sei er schwer und dauerhaft erkrankt, seine Kreditwürdigkeit habe Schaden genommen. Er forderte Unterlassung, Widerruf und Richtigstellung mehrerer im Prüfbericht getätigter Aussagen gegenüber dem Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Bundestags und dem Bundesbeauftragten.
- 4 Mit Urteil vom 20. September 2012 wies das Verwaltungsgericht die Klage, soweit sie in der mündlichen Verhandlung aufrechterhalten worden war, als unzulässig ab. Bezüglich des Unterlassungsbegehrens fehle es an einem Rechtsschutzinteresse, eine Wiederholung der streitgegenständlichen Äußerungen könne ausgeschlossen werden. Für die Widerrufs- und Richtigstellungsbegehren sei der Kläger nicht klagebefugt, weil eine Rechtsverletzung nicht möglich

erscheine. Der Bundesrechnungshof habe sich nicht öffentlich oder für die Öffentlichkeit bestimmt geäußert. Im Übrigen sei der Kläger vom Prüfbericht lediglich in seiner Funktion als kaufmännischer Geschäftsführer betroffen, daher beschränke sich seine Rechtsschutzmöglichkeit auf die Anhörung im Prüfverfahren. Die im Grundgesetz begründete Prüf- und Berichtspflicht des Bundesrechnungshofs bezwecke eine effektive parlamentarische Haushaltskontrolle und dürfe nicht durch zwischengeschalteten Rechtsschutz verschleppt oder gar unmöglich gemacht werden. Die beanstandeten Passagen enthielten keine Schmähkritik oder offenkundig falsche Tatsachenbehauptungen, für die ggf. eine andere Betrachtung geboten sei. Für die geforderte Richtigstellung fehle es an einer Rechtsgrundlage. Dem in richterlicher Unabhängigkeit prüfenden Bundesrechnungshof könnten keine Wertungen des Klägers aufgezwungen werden. Das Verwaltungsgericht hielt die Klage im Übrigen aus den genannten Gründen auch für unbegründet. Schließlich fehle es angesichts des verstrichenen Zeitraums an einer fortbestehenden Rufbeeinträchtigung.

- 5 Die erstinstanzlich noch geltend gemachten Unterlassungsansprüche und einen Teil der Widerrufs- und Richtigstellungsansprüche hat der Kläger in der Berufungsinstanz nicht mehr weiterverfolgt. Er begehrt aber weiterhin, dass der Bundesrechnungshof einzelne Aussagen etwa zu unter seiner Leitung eingetretenen Verlusten der Bundeskunsthalle, zur Vergabe von Freikarten für Freiluftkonzerte, zur Wirtschaftlichkeit der von der Bundeskunsthalle durchgeführten Großveranstaltungen oder zur privaten Verwendung dienstlich erworbener Bonusmeilen widerrufe oder richtigstelle.
- 6 Mit Zwischenurteil vom 5. Dezember 2016 (DVBl. 2017, 520) hat das Berufungsgericht die Zulässigkeit der Klage bejaht. Es hat im Wesentlichen ausgeführt, der Prüfbericht sei kein gerichtlicher- bzw. justizfreier Hoheitsakt. Als oberste Bundesbehörde sei der Bundesrechnungshof an Recht und Gesetz, insbesondere an die Grundrechte gebunden, seine Tätigkeit unterliege gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG der gerichtlichen Kontrolle. Das Gericht greife nicht in die Genese eines in richterlicher Unabhängigkeit festzustellenden und zu beschließenden Prüfungsergebnisses ein, denn Rechtsschutz komme erst in Betracht, wenn die zuständigen Mitglieder des Bundesrechnungshofs das Ergebnis der Prüfung abschließend festgestellt, beraten und den vorgesehenen Adressaten zugeleitet

hätten. Während des Verfahrens bestehe dagegen eine äußerungsrechtliche Privilegierung im Sinne eines "beleidigungsfreien Raums". Es erscheine auch möglich, dass der Kläger durch die beanstandeten Passagen des Prüfberichts, die sich kritisch mit seiner Tätigkeit als Geschäftsführer der Bundeskunsthalle beschäftigten, in seiner persönlichen Ehre verletzt sei. Der Prüfbericht könne nicht als reines Verwaltungsinternum behandelt werden. Jedenfalls mit dem Inkrafttreten des § 96 Abs. 4 BHO und der damit eröffneten Zugangsmöglichkeit für Dritte sei damit zu rechnen, dass Prüfungsergebnisse und -berichte veröffentlicht werden könnten. Ein Folgenbeseitigungsanspruch scheitere auch nicht offensichtlich am Fehlen einer fortwirkenden Beeinträchtigung des Klägers wegen Zeitablaufs. Es sei angesichts der gerichtlichen Auseinandersetzungen und der Berichterstattung darüber durchaus denkbar, dass der Inhalt des Berichts dem Ansehen des Klägers weiterhin schaden könne. Die mögliche Rechtsverletzung beruhe auch auf hoheitlichem Handeln, denn der Bundesrechnungshof müsse sich die Berichterstattung in der Presse zurechnen lassen. Sie sei angesichts der das Prüfungsverfahren begleitenden Presseartikel zu erwarten gewesen und der Bundesrechnungshof sei einer Weitergabe an Dritte nicht in ausreichender Weise entgegengetreten. Der Kläger müsse sich nicht darauf verweisen lassen, seine Rechte im Rahmen einer künftigen Entscheidung über die Veröffentlichung des Prüfberichts geltend zu machen. Weder sei ihm zumutbar, bis zur eventuellen Anhörung zur Veröffentlichung durch den Bundesrechnungshof in einer "Hab Acht"-Stellung zu bleiben, noch sei ein solches Verfahren vom Rechtsschutzziel und den Voraussetzungen her deckungsgleich mit dem vorliegend verfolgten Anspruch. Ebenso wenig entfalle ein Rechtsschutzbedürfnis infolge der Äußerungsmöglichkeiten im Prüfungsverfahren, denn diese schütze den Betroffenen nicht hinreichend vor Rechtsverletzungen. Der Kläger müsse auch nicht vorrangig gegen die Presseberichterstattung vorgehen. Eine Klage gegen eine korrekte Wiedergabe der Inhalte des Prüfberichts verspreche keinen Erfolg.

- 7 Mit ihrer Revision macht die Beklagte weiterhin die Unzulässigkeit der Klage geltend. Berichte nach § 88 Abs. 2 BHO seien einer gerichtlichen Kontrolle entzogen. Dies ergebe sich aus der staatsorganisationsrechtlichen Stellung des Bundesrechnungshofs als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle und der seinen Mitgliedern verbürgten richterlichen Unabhängigkeit. Die in Art. 114 Abs. 2 GG begründete Berichtsautonomie des Bundesrechnungshofs

entfalte auch gegenüber der Judikative Wirkung und entziehe die Wertungen des Bundesrechnungshofs zu Fragen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung einer gerichtlichen Überprüfung. Damit sei dem Bundesrechnungshof ein im Wege eines Urteils aufgezwungener Widerruf oder eine Richtigstellung nicht vereinbar. Jedenfalls sei Rechtsschutz im Wege der praktischen Konkordanz auf die Fälle der echten Drittbetroffenheit sowie der Schmähkritik oder offenkundigen Falschbehauptungen zu beschränken. Die Klage erweise sich auch deshalb als unzulässig, weil es sich bei dem vorliegend streitigen Bericht um eine vertrauliche, rein innerstaatliche Beratung handle. Berichte nach § 88 Abs. 2 BHO richteten sich nicht an Dritte, sondern verblieben im "forum internum" des Staates. Auch die in § 96 Abs. 4 BHO mittlerweile geschaffene Zugangsmöglichkeit sehe keinen Automatismus für eine Veröffentlichung der Prüfberichte vor. Vielmehr sei einer Zugänglichmachung ein eigenständiges Verfahren vorgeschaltet, das die Wahrung der Rechte Dritter sichere und dem Kläger eine effektive und einfachere Rechtsschutzmöglichkeit biete. Der Kläger müsse als leitender Angestellter eines im staatlichen Eigentum stehenden Unternehmens eine sachlich kritische Bewertung seiner Tätigkeit hinnehmen, ihm stehe keine wehrfähige Rechtsposition zu. Das Berufungsurteil verkenne, dass die angeblichen Beeinträchtigungen seiner Rechtssphäre in der Öffentlichkeit nicht auf den Äußerungen des Bundesrechnungshofs im Prüfbericht beruhten, sondern auf einer öffentlichen Berichterstattung, die dem Bundesrechnungshof nicht zuzurechnen sei. Jedenfalls unterfielen die Feststellungen im Prüfbericht einer äußerungsrechtlichen Privilegierung. Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts stünden dem Kläger auch presserechtliche Schritte offen. Die Beklagte macht zudem eine Versagung des rechtlichen Gehörs geltend, weil sich das Zwischenurteil nicht mit ihrem Vorbringen zum Fehlen einer fortdauernden Rufbeeinträchtigung infolge der personellen Diskontinuität auf Seiten der Adressaten des Prüfberichts und mit der Frage befasse, ob die Klage zur Erreichung des auf Rehabilitation in der Öffentlichkeit gerichteten klägerischen Rechtsschutzziels geeignet sei.

8 Der Kläger verteidigt das Zwischenurteil.

II

- 9 Die zulässige Revision bleibt ohne Erfolg. Das Berufungsurteil hat die Zulässigkeit der Klage ohne Verstoß gegen revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO) bejaht. Insbesondere ist für die vom Kläger verfolgten Begehren der Zugang zu den Gerichten und der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet (1.). Der Kläger ist klagebefugt (2.) und ihm steht ein Rechtsschutzbedürfnis zu (3.). Die erhobenen Verfahrensrügen greifen nicht durch (4.).
- 10 1. Der Kläger kann seine in der Berufungsinstanz noch anhängigen Anträge, den Bundesrechnungshof zum Widerruf und zur Richtigstellung einzelner Äußerungen im Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO vom 15. Mai 2007 zu verpflichten, gerichtlich geltend machen. Für sein Begehren ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet (§ 40 Abs. 1 VwGO).
- 11 a. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet dem in seinen Rechten betroffenen Bürger ein Grundrecht auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle der Akte der öffentlichen Gewalt (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2005 - 2 BvR 2236/04 [ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20050718.2bvr223604] - BVerfGE 113, 273 <310>). Es dient der effektiven Durchsetzung der in Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Grundrechts- und Gesetzesbindung der Verwaltung. Die Grundrechte gelten gemäß Art. 1 Abs. 3 GG nicht nur für bestimmte Bereiche, Funktionen oder Handlungsformen staatlicher Aufgabenwahrnehmung, sondern erfassen jedes Handeln staatlicher Organe oder Organisationen, weil es in Wahrnehmung ihres dem Gemeinwohl verpflichteten Auftrags erfolgt (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 [ECLI:DE:BVerfG:2011:rs20110222.1bvr069906] - BVerfGE 128, 226 <244>). Auch die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs stellt sich daher ungeachtet der mangelnden Regelungs- oder Gestaltungswirkung gegenüber dem Bürger als Ausübung "öffentlicher Gewalt" dar. Der Bundesrechnungshof als oberste Bundesbehörde (§ 1 Abs. 1 BRHG) nimmt im Rahmen des verfassungsrechtlich in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG erteilten Mandats ebenso wie bei Erfüllung der auf der Grundlage des Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG einfachgesetzlich in § 88 Abs. 2 Satz 1 BHO zugewiesenen Beratungstätigkeit staatliche Aufgaben wahr. Die in Art. 114

Abs. 2 Satz 1 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder sichert dem Bundesrechnungshof die zur Aufgabenerfüllung als Organ der externen Finanzkontrolle erforderliche Eigenständigkeit, macht diese Tätigkeit aber nicht zur Rechtsprechung im Sinne des Art. 92 GG (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 31). Ebenso wenig gehört der Bundesrechnungshof infolge seines Verfassungsauftrags, den Bundestag bei der parlamentarischen Budgetkontrolle zu unterstützen, als dessen bloßer Diener der gesetzgebenden Gewalt an (BVerwG a.a.O.; OVG Münster, Urteil vom 9. Mai 1978 - XII A 687/76 - NJW 1980, 137 <138>; so auch Mähring, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2018, Art. 114 GG Rn. 12).

- 12 Eine Exemption von der in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährten Rechtsschutzgewährung durch Gerichte lässt sich nicht aus der in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG gleichfalls mit Verfassungsrang ausgestatteten Stellung des Bundesrechnungshofs als Organ der externen Finanzkontrolle und der ihm und seinen Mitgliedern zur effektiven Aufgabenerfüllung gewährten Garantien ableiten. Art. 114 Abs. 2 GG enthält keinen Ausschluss der gerichtlichen Überprüfbarkeit, wie ihn die Verfassung etwa in Art. 44 Abs. 4 Satz 1 GG für Untersuchungsausschüsse (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2018, Art. 44 Rn. 234) oder Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG als Ausnahmebestimmungen zur Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ausdrücklich vorsieht. Art. 114 GG gewährleistet auf verfassungsrechtlicher Ebene die Institution des Bundesrechnungshofs und die Grundfunktion der externen Finanzkontrolle. Zudem sichert er die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs und damit mittelbar die Unabhängigkeit der Institution als Voraussetzung ihrer Wirkkraft (vgl. Heun/Thiele, in: Dreier [Hrsg.], GG, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 22). Die Garantien dienen der Erfüllung der dem Bundesrechnungshof obliegenden Aufgaben, gebieten aber keine Einschränkung des Anspruchs auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes gegen Akte öffentlicher Gewalt. Eine solche Einschränkung lässt sich insbesondere nicht aus der in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs herleiten. Sie schützt die Mitglieder vor einer unzulässigen Einflussnahme auf ihre Aufgabenerfüllung, indem sie in persönlicher Hinsicht Schutz vor Beeinträchtigungen ihres Status etwa mittels Absetzung und Versetzung bietet, während die sachli-

che Unabhängigkeit vor allem Schutz vor Weisungen seitens der Gubernative und Exekutive sowie die Bindung allein an das Gesetz und die Verfassung umfasst (vgl. Heun/Thiele, in: Dreier [Hrsg.], a.a.O. Rn. 22; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2018, Art. 114 Rn. 4). Einen Schutz vor nachträglicher gerichtlicher Kontrolle der Aufgabenerfüllung gibt die richterliche Unabhängigkeit hiernach nicht. Vielmehr sind die Mitglieder des Bundesrechnungshofs gehalten, auch bei der Abfassung der Berichte die Gesetzesbindung zu beachten. Eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle der Berichte greift insoweit nicht in ihre richterliche Unabhängigkeit ein, sondern konkretisiert die Gesetzesbindung (vgl. zu den Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1961 - 2 BvL 25/60 - BVerfGE 12, 67 <71>; Hillgruber, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2018, Art. 97 Rn. 87, 96). Auch der Einwand der Beklagten, im Falle einer gerichtlichen Kontrolle seien Einbußen bei der unbefangenen, autonomen und authentischen Berichterstattung des Bundesrechnungshofs zu befürchten, rechtfertigt es nicht, Prüfberichte als nicht justiziabel zu behandeln. Sollten solche Einbußen entgegen der berechtigten Erwartung des Berufungsgerichts an das Amtsverständnis der Mitglieder des Bundesrechnungshofs tatsächlich eintreten, so wäre dies im Lichte der Grundrechts- und Gesetzesbindung des Bundesrechnungshofs hinzunehmen. Den einer effektiven Erfüllung des Verfassungsauftrags geschuldeten Besonderheiten lässt sich mit einer Modifizierung der Kontrolldichte in der Sachprüfung hinreichend Rechnung tragen. Die Sonderstellung des Bundesrechnungshofs im Staatsgefüge (vgl. dazu bereits BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 29) schließt eine gerichtliche Überprüfung seiner Berichte daher nicht aus (so auch Rossi, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofes, 2012, S. 45 m.w.N.; Schulze-Fielitz, VVDStRL Heft 55, 231 <269> m.w.N.).

- 13 b. Der Rechtsstreit ist nichtverfassungsrechtlicher Natur. Eine verfassungsrechtliche Streitigkeit liegt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur dann vor, wenn das streitige Rechtsverhältnis entscheidend vom Verfassungsrecht geformt ist (BVerwG, Beschluss vom 5. Februar 1976 - 7 A 1.76 - BVerwGE 50, 124 <130> m.w.N.). Maßgebend ist, ob der Klagsanspruch in dem verfassungsrechtlichen Grundverhältnis zwischen Bund und Ländern oder aber in einem engeren Rechtsverhältnis wurzelt, das durch Nor-

men des einfachen Rechts geprägt wird (BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2007 - 3 A 2.05 - BVerwGE 128, 99 Rn. 15 m.w.N.). Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits ist der vom Kläger reklamierte Anspruch auf Widerruf oder Richtigstellung ehrschutzrelevanter Inhalte, der mit seiner äußerungsrechtlichen Zielrichtung keinen unmittelbaren Verfassungsbezug aufweist. Dass für die Beantwortung der auftretenden Rechtsfragen auch verfassungsrechtliche Bestimmungen heranzuziehen sind oder der verwaltungsgerichtliche Kontrollmaßstab im Lichte des Art. 114 Abs. 2 GG zu modifizieren sein könnte, berührt nicht die grundsätzliche Zuweisung der Streitigkeit an die Verwaltungsgerichte in § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO (vgl. auch VGH Kassel, Beschluss vom 18. Januar 1994 - 11 TG 1267/93 [ECLI:DE:VGHE:1994:0118.11TG1267.93.0A] - DÖV 1994, 1015 (Leitsatz), juris Rn. 27; Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2018, Art. 114 Rn. 131).

- 14 2. Geeignete Klageart für die klägerischen Widerrufs- und Richtigstellungsansprüche ist die auf Folgenbeseitigung gerichtete allgemeine Leistungsklage (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 - 2 C 10.93 - BVerwGE 99, 56 <58>). Eine Klagefrist besteht hierfür nicht (Happ, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 42 Rn. 68), jedoch ist in analoger Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO erforderlich, dass der Kläger geltend machen kann, in eigenen Rechten verletzt zu sein (BVerwG, Urteile vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18 und vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:050416U1C3.15.0] - BVerwGE 154, 328 Rn. 16, jeweils m.w.N.). Zur Geltendmachung ist es in tatsächlicher Hinsicht erforderlich, aber auch ausreichend, dass er Tatsachen vorträgt, die eine Verletzung rechtlich geschützter Positionen denkbar und möglich erscheinen lassen (BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 2014 - 3 B 70.13 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 3 VwGO Nr. 68). Diese Anforderung hat der Kläger erfüllt. Sollten die streitgegenständlichen Aussagen im Prüfbericht unrichtig sein, so erscheint eine Verletzung des Klägers in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG jedenfalls möglich und es könnte ihm daher Folgenbeseitigung in Form von Widerrufs- und Richtigstellungsansprüchen zustehen. Es bedarf daher im Rahmen der Zulässigkeit keiner weiteren Erörterung, ob der Kläger auch einen Eingriff in seine Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG rügen kann.

- 15 a. Das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG wurzelnde allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt auch die soziale Anerkennung des Einzelnen. Es umfasst den Schutz vor Äußerungen, die geeignet sind, sich abträglich auf das Bild des Betroffenen in der Öffentlichkeit auszuwirken (BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998 - 1 BvR 1531/96 [ECLI:DE:BVerfG:1998:rs19981110.1bvr153196] - BVerfGE 99, 185 <193>). Dafür bedarf es keiner namentlichen Nennung des Betroffenen; es genügt, wenn dieser wie vorliegend der Kläger anhand der Funktionsbezeichnung ohne weiteres erkennbar ist (vgl. BGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - VI ZR 122/04 - NJW 2005, 2844 <2845>). Der soziale Achtungsanspruch des Einzelnen ist nicht erst dann betroffen, wenn eine ehrverletzende Äußerung in einer öffentlichen und allgemein zugänglichen Quelle wie etwa einem Presseartikel wiedergegeben wird, sondern es genügt die Ansehensminderung der Person in den Augen Dritter. Spätestens mit der Übermittlung des Prüfberichts an den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses, an den Bundesbeauftragten, an das Bundesministerium der Finanzen und an das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt und mit der Verteilung als Ausschussdrucksache im Haushaltsausschuss (vgl. zum Verfahren Mähring, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2018, § 88 Rn. 24) haben die Äußerungen des Bundesrechnungshofs eine Vielzahl von Dritten erreicht, in deren Augen das Ansehen des Klägers geschmälert sein könnte. Für die Eröffnung des Schutzbereichs des Persönlichkeitsrechts bedarf es daher keiner näheren Prüfung, ob die Verbreitung der Inhalte durch spätere Presseveröffentlichungen dem Bundesrechnungshof zuzurechnen ist. Ob die Presseberichterstattung oder eine Zugangsgewährung nach § 96 Abs. 4 BHO eine neuerliche Betroffenheit des Klägers in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht auslösen könnten, ist vorliegend nicht zu entscheiden.
- 16 b. Jedenfalls nach Übermittlung des Prüfberichts an den Haushaltsausschuss des Bundestags ist auch kein Raum mehr für die Annahme eines ehrschutzrechtlich privilegierten staatlichen "forum internum" zulasten der klägerischen Grundrechtsposition. Weder ein zwischen Parlament und Bundesrechnungshof bestehendes Beratungsverhältnis noch eine vertrauliche Weiterleitung an den Haushaltsausschuss rechtfertigen die Annahme, der Prüfbericht könne infolge seines Verbleibs im innerstaatlichen Bereich keine Verletzung subjektiv-

öffentlicher Rechte auslösen (so aber Haverkate, AöR 1982, 539 <554 f.>; dagegen Rossi, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofes, 2012, S. 45 f.). Denn mit der Zuleitung des Prüfberichts gibt der Bundesrechnungshof das abschließende, in richterlicher Unabhängigkeit gewonnene Ergebnis seiner Prüfung gegenüber dem Verfassungsorgan Bundestag kund und schließt damit seine Beratungstätigkeit ab. Auch wenn man die Phase der Genese des Prüfberichts, also die erforderlichen Erhebungen, Feststellungen und Beratungen im Rahmen des Prüfungsverfahrens, noch als ehrschutzrechtlich privilegiert betrachten wollte, so widerspräche es doch der verfassungsrechtlich in Art. 114 Abs. 2 GG konstituierten Stellung des Bundesrechnungshofs als eigenständiges und unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle, seinen abschließenden Bericht als bloße verwaltungsinterne Beratungsunterlage für eine Entscheidung im Bundestag zu qualifizieren. Dieses Ergebnis wird auch durch die geänderte Rechtslage zu § 96 Abs. 4 BHO bestätigt. Mit der in Absatz 4 Satz 1 getroffenen Regelung, dass Dritten zu abschließend festgestellten Prüfergebnissen Zugang gewährt werden kann, nicht jedoch Einblick in die zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten, hat der Gesetzgeber den für die Willensbildung des Bundesrechnungshofs schutzwürdigen Bereich in zeitlicher wie sachlicher Hinsicht ausdrücklich abgegrenzt und begrenzt (vgl. dazu auch Engels, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2018, § 96 Rn. 74).

- 17 c. Dem Kläger ist eine Berufung auf den Schutz des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG auch nicht infolge seiner Stellung als ehemaliger kaufmännischer Geschäftsführer und damit als Funktionsträger der von der Erhebung betroffenen Bundeskunsthalle versagt. Mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nimmt der Kläger ein subjektiv-öffentliches Recht in Anspruch, das seiner individuellen Rechtssphäre angehört, und tritt nicht als Sachwalter der Interessen der Bundeskunsthalle auf. Die Möglichkeit, Ehrschutz geltend zu machen, ist nicht durch die von der Beklagten angeführte Rechtsfigur des "unechten Drittbetroffenen" ausgeschlossen (so auch Engels, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2018, § 96 Rn. 73 ff. <75>). Die von der Beklagten angeführten Gerichtsentscheidungen belegen nicht, dass Personen, die in das Prüfungsgeschehen, etwa als Beschäftigter einer geprüften Stelle oder einer Erhebungsstelle, unmittelbar eingebunden waren

und in dessen Verlauf Gelegenheit hatten, auf das Prüfungsergebnis Einfluss zu nehmen, keine Klagemöglichkeit offen stünde (vgl. VGH München, Beschluss vom 4. Dezember 1998 - 5 ZE 98.3394 [ECLI:DE:BAYVGH:1998:1204.5ZE98.3394.OA] - NVwZ-RR 1999, 549 <550>, VG München, Urteil vom 18. Juni 2009 - M 17 K 08.3479 [ECLI:DE:VGMUENC:2009:0618.M17K08.3479.OA] - juris Rn. 48 und VG Dessau, Urteil vom 24. Januar 2006 - 3 A 376/05 - LKV 2006, 426).

- 18 Auch sonst findet sich für die Annahme, Berichte des Bundesrechnungshofs könnten nicht in den persönlichen Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) der Mitarbeiter erhebungsunterworfenen Stellen eingreifen, keine tragfähige Begründung. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist seit langem geklärt, dass die Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis nicht die Geltung der Grundrechte außer Kraft setzen kann (BVerfG, Beschluss vom 14. März 1972 - 2 BvR 41/71 - BVerfGE 33, 1 <17>). Auch im Beamtenverhältnis ist die Ausübung von Grundrechten nur insoweit beschränkt, als sie mit der Erfüllung der in dem besonderen Dienst- und Treueverhältnis wurzelnden Pflichten unvereinbar wäre (Badura, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2018, Art. 33 Rn. 61). Für eine Beschränkung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Klägers bietet seine Funktion als kaufmännischer Geschäftsführer der Bundeskunsthalle daher keine Rechtfertigung.
- 19 d. Die vom Kläger geltend gemachten Widerrufs- und Richtigstellungsansprüche sind auch nicht bereits deshalb offensichtlich und eindeutig ausgeschlossen, weil es an einem Andauern des rechtswidrigen Zustands als Anspruchsvoraussetzung einer Folgenbeseitigung (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2015 - 1 C 13.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:190215U1C13.14.0] - BVerwGE 151, 228 <235>) fehlen würde. Der schriftlich verfasste Prüfbericht und die darin enthaltenen ehrschutzrelevanten Inhalte sind weiterhin existent und für die Adressaten zugänglich.
- 20 Dagegen kommt es auf die von der Beklagten aufgeworfenen Fragen, ob die Erinnerung an die Inhalte des Berichts bei den ursprünglichen Empfängern des Prüfberichts infolge Zeitablaufs bereits verblasst ist und ob Widerruf und Rich-

tigstellung gegenüber den aktuellen Amtsinhabern geeignete Mittel für eine Rehabilitation des Klägers in der Öffentlichkeit sind, nicht an. Der öffentlich-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch unterliegt keiner Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie das etwa bei zivilrechtlichen Widerrufsansprüchen in Anerkennung der berechtigten Interessen des Äußernden der Fall ist (vgl. dazu Rixecker, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Aufl. 2018, nach § 12 Rn. 282). Eine solche in den subjektiven Abwehrrechten begründete Abwägung im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgebots kann der Staat als Grundrechtsverpflichteter nicht beanspruchen (so auch Faber, NVwZ 2003, 159 <163>).

- 21 3. Dem Kläger steht für seine Klage auch ein Rechtsschutzbedürfnis zu.
- 22 a. Die streitigen Äußerungen im Prüfbericht des Bundesrechnungshofs unterfallen keinem verfahrensrechtlichen Äußerungsprivileg. Dieser Rechtsfigur liegt die Erwägung zugrunde, dass auf den Ablauf eines rechtsstaatlich geregelten Verfahrens nicht dadurch Einfluss genommen und seinem Ergebnis nicht dadurch vorgegriffen werden soll, dass ein Verfahrensbeteiligter durch weitere Prozesse in seiner Äußerungsfreiheit eingeengt wird. Die Rechtsprechung verneint für ein paralleles oder nachgelagertes gerichtliches Vorgehen gegen im Gerichts- oder Verwaltungsverfahren gefallene Äußerungen das Rechtsschutzbedürfnis (vgl. BGH, Urteil vom 27. Februar 2018 - VI ZR 86/16 [ECLI:DE:BGH:2018:270218UVIZR86.16.0] - NJW 2018, 2489 <2490>). Eine Anwendung auf den vorliegenden Fall kommt aber mangels einer vergleichbaren Ausgangslage nicht in Betracht. Weder nimmt das gerichtliche Vorgehen des Klägers Einfluss auf den Entstehungsprozess des Prüfberichts oder dort getätigte Äußerungen, noch bieten die ihm während des laufenden Prüfverfahrens eingeräumten Äußerungsmöglichkeiten hinreichende prozessuale wie materiell-rechtlich ausreichende Rechtsgarantien zum Schutz seiner Interessen.
- 23 b. Der Kläger muss sich auch nicht auf ein klageweises Vorgehen gegen eine künftige Zugangsgewährung nach § 96 Abs. 4 BHO als einfacheren Weg des Rechtsschutzes verweisen lassen. Denn sollte durch die Übermittlung des Prüfberichts an den Haushaltsausschuss bereits ein Grundrechtsverstoß eingetreten sein, so wäre dieser Eingriff durch das Untertreten eines Zugangs für sonstige Dritte nicht beseitigt.

- 24 c. Schließlich ist das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers auch nicht infolge des seit der Weiterleitung des Prüfberichts verstrichenen Zeitraums entfallen. Denn es sind keine besonderen Umstände ersichtlich, die die vorliegende Klage als einen Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen (vgl. zu dieser zusätzlich notwendigen Bedingung BVerwG, Beschluss vom 4. Juni 1991 - 6 ER 400.91 - Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 298). Auch hat der Kläger dargelegt, dass sein Name von Beschäftigten der Bundeskunsthalle und in informierten Kreisen weiterhin mit der Kritik des Bundesrechnungshofs im vorliegend streitigen Prüfbericht in Verbindung gebracht wird und ein Obsiegen jedenfalls mittelbar vorteilhaft für sein Ansehen in der Öffentlichkeit sein könnte.
- 25 4. Der von der Beklagten geltend gemachte absolute Revisionsgrund einer Versagung des rechtlichen Gehörs (§ 138 Nr. 3 VwGO) greift nicht durch. Der Anspruch auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG fordert, dass das erkennende Gericht die Ausführungen der Prozessbeteiligten zur Kenntnis nimmt und in Erwägung zieht. Er soll als Prozessgrundrecht sicherstellen, dass die Entscheidung frei von Rechtsfehlern ergeht, die ihren Grund in unterlassener Kenntnisnahme oder in Nichtberücksichtigung des Sachvortrags der Parteien haben (BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 1985 - 1 BvR 933/84 - BVerfGE 70, 215 <218>). Er verpflichtet ein Gericht indes nicht, jedes Vorbringen der Beteiligten, insbesondere auch ein solches, das nach seinem Rechtsstandpunkt unerheblich ist, in den Gründen der Entscheidung ausdrücklich zu bescheiden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 986/91 - BVerfGE 86, 133 <146>).
- 26 Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist das Berufungsurteil weder über das Vorbringen zum Fehlen einer fortdauernden Rufbeeinträchtigung des Klägers infolge der personellen Diskontinuität auf Seiten der Adressaten des Prüfberichts noch über die Frage, ob die Klage zur Erreichung des auf Rehabilitation in der Öffentlichkeit gerichteten klägerischen Rechtsschutzziels geeignet ist, unter Verstoß gegen das rechtliche Gehör hinweggegangen. Beide Aspekte sind im Tatbestand des Berufungsurteils wiedergegeben (UA S. 20) und haben in den Gründen Niederschlag gefunden. So erörtert das Berufungsgericht, ob eine fortdauernde Rufbeeinträchtigung auch in der Ansehensschädigung bei Personen jenseits des ursprünglichen Adressatenkreises liegen kann (UA S. 40). Dagegen

kann die Beklagte den Umstand, dass das Berufungsurteil aus diesem Vorbringen nicht die von ihr reklamierte Unzulässigkeit der Klage abgeleitet hat, nicht im Gewande der Gehörsrüge geltend machen. Im Übrigen wäre ein etwaiger Gehörsverstoß vorliegend infolge der in vollem Umfang der Beurteilung durch das Revisionsgericht unterliegenden Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen geheilt (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2002 - 8 C 37.01 - Buchholz 428 § 1 Abs. 3 VermG Nr. 35).

27 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Hahn

Dr. Tegethoff

Steiner

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Tegethoff

Steiner