

BVerwG, Urteil vom 31. Januar 1964 – VII C 24.62

Titel: Anfechtungsklage, Auswärtiges Amt, Begünstigender Verwaltungsakt, Benutzungsgenehmigung, Benutzungsordnung, Benutzungsverbot, Berufungsgericht, Beweisantrag, Bundesregierung, Gewaltverhältnis, Grundgesetz, Menschenwürde, Personalakten, Pflichtgemäßes Ermessen, Private Benutzung, Rechtsirrtum, Verfahrensverstoß, Verwaltungsgerichtsverfahren, Weiterbenutzung, Zusicherung
Amtlicher Leitsatz: Zur Abgrenzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung.
Schlagworte: Anfechtungsklage, Auswärtiges Amt, Begünstigender Verwaltungsakt, Benutzungsgenehmigung, Benutzungsordnung, Benutzungsverbot, Berufungsgericht, Beweisantrag, Bundesregierung, Gewaltverhältnis, Grundgesetz, Menschenwürde, Personalakten, Pflichtgemäßes Ermessen, Private Benutzung, Rechtsirrtum, Verfahrensverstoß, Verwaltungsgerichtsverfahren, Weiterbenutzung, Zusicherung
Fundstellen: BVerwGE 18, 34
Rechtskraft: rechtskräftig

Zu privaten Forschungsarbeiten besaß der Kläger die Erlaubnis des Auswärtigen Amtes, im Politischen Archiv aufbewahrte Akten im Benutzerraum des Archivs einzusehen. Ihm wurde durch den Leiter des Politischen Archivs eröffnet, daß ihm mit sofortiger Wirkung die Benutzung des Archivs und das Betreten des Benutzerraums verboten sei, weil er durch gewisse Äußerungen den Arbeitsfrieden im Archiv gestört und Kritik an den Maßnahmen der Beklagten geübt habe. Die Anfechtungsklage wurde durch das Berufungsgericht abgewiesen. Die Revision hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

Die Klage richtet sich gegen das dem Kläger gegenüber ausgesprochene Verbot, das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes zu benutzen. Die Zulässigkeit dieser Klage hat das Oberverwaltungsgericht mit Recht bejaht.

Die „Benutzungsordnung für das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland“ nennt das Politische Archiv „die für die Sammlung und Aufbewahrung des gesamten im früheren und gegenwärtigen deutschen auswärtigen Dienst erwachsenen Schrifttums (Akten und Dokumente außenpolitischen Inhalts) zuständige Stelle des Auswärtigen Amts“. Wie es in der Benutzungsordnung weiter heißt, erfüllt das Politische Archiv eine doppelte Aufgabe: „1. ist es ein Arbeitsarchiv im Rahmen des Dienstbetriebes der obersten Bundesbehörde, 2. ist es ein historisches Archiv als Aufbewahrungsstelle der Aktenbestände für den Zeitraum von 1867 bis 1945. Als Arbeitsarchiv hat es die von ihm verwalteten Bestände für den laufenden Dienstbetrieb verwendungsfähig zu erhalten, gleichzeitig fällt ihm aber auch die Aufgabe zu, die für die Außenpolitik der Bundesregierung benötigten historischen und politischen Auskünfte zu erteilen. Die private wissenschaftliche Benutzung seiner Bestände aus dem Zeitraum 1867 bis 1945 ist durch eine besondere private wissenschaftliche Benutzungsordnung geregelt.“

In dieser privaten wissenschaftlichen Benutzungsordnung wird das Politische Archiv nochmals ausdrücklich als eine Dienststelle des Auswärtigen Amts der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet, deren Archivalien aus dem Zeitraum 1867 bis 1945 auch der privaten wissenschaftlichen Forschung zugänglich gemacht werden, sofern nicht besondere gesetzliche Regelungen, betreffend Personalakten, eine private Benutzung ausschließen. Aus den weiteren Bestimmungen der Benutzungsordnung ergibt sich, daß es zur Benutzung einer auf Antrag zu erteilenden schriftlichen Genehmigung durch das Auswärtige Amt bedarf und daß die Benutzer verpflichtet sind, die in der Benutzungsordnung enthaltenen Vorschriften zu beachten.

Daß das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes, soweit es sich um die aus der Zeit von 1867 bis 1945 stammenden Archivalien handelt, auch der internationalen privaten wissenschaftlichen Benutzung zugänglich gemacht wurde, entsprach der von der Bundesregierung bei Rückgabe dieser von den Alliierten zunächst ins Ausland verbrachten Dokumente gegebenen Zusicherung, „diese Akten nach ihrer Rückkehr in das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes der internationalen Forschung ohne Einschränkung zur Verfügung zu stellen“. Diese von der Bundesregierung gegebene Zusicherung wurde vom Bundesminister des Auswärtigen in seinen an die Regierungen von USA, England und Frankreich gerichteten Schreiben vom 14. März 1956 nochmals bestätigt.

Die entsprechend diesen Erklärungen gewährte Benutzung des zeitlich abgegrenzten Teils des eine Dienststelle des Auswärtigen Amts bildenden Politischen Archivs ist somit aufs engste mit den hoheitlichen Verwaltungsaufgaben des Auswärtigen Amts verknüpft. Die in Ausübung dieser hoheitlichen Verwaltungsaufgaben vom Auswärtigen Amt ausgesprochenen Benutzungsgenehmigungen und Benutzungsverbote können daher nur als Maßnahmen angesehen werden, die dem öffentlich-rechtlichen Bereich angehören. Da jedem, der die für die Benutzung erforderlichen Voraussetzungen erfüllt, die Benutzung des Politischen Archivs grundsätzlich nicht versagt werden kann, ist die Rechtmäßigkeit des dem Kläger gegenüber ausgesprochenen Benutzungsverbots im verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüfbar.

Daß dem Kläger zunächst eine Benutzungserlaubnis erteilt worden war und daß es sich dabei um einen begünstigenden Verwaltungsakt handelte, schließt ein späteres Benutzungsverbot nicht aus, wenn der Kläger durch sein Verhalten die ihm gewährte Begünstigung verwirkte. Dies trifft jedenfalls dann zu, wenn bei einer Aufrechterhaltung der Erlaubnis die dem Auswärtigen Amt obliegende Wahrnehmung höherwertiger Interessen gefährdet wurde. Dies wird von der Beklagten behauptet, und hierzu hat das Oberverwaltungsgericht ohne Verfahrensverstoß und Rechtsirrtum festgestellt, daß sich das Auswärtige Amt im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens hielt, wenn es das Verhalten des Klägers zum Anlaß nahm, ihm die weitere Benutzung des Politischen Archivs zu verbieten.

Einen Verfahrensverstoß glaubt der Kläger darin erblicken zu können, daß das Berufungsgericht seinen Beweisanträgen nicht entsprochen und dadurch gegen § 86 VwGO verstoßen habe. Dabei verkennt der Kläger, daß die rechtlichen Schlußfolgerungen, die das Berufungsgericht zieht, auf dem von dem Kläger zugestandenen Sachverhalt beruhen und daß die vom Kläger als richtig eingeräumten Feststellungen auch ausreichen, um die vom Berufungsgericht gewonnene rechtliche Erkenntnis zu begründen. (Im folgenden werden die Äußerungen des Klägers näher wiedergegeben.) Anschließend stellt das Berufungsgericht fest, daß der Kläger schon durch diese Äußerungen die ihm als Benutzer des Politischen Archivs obliegenden Pflichten gröblichst verletzt habe, da sie, wie dies auch dem Kläger habe bekannt sein müssen, geeignet gewesen seien, der Bundesrepublik außenpolitische Nachteile zu bereiten. Ihre besondere Bedeutung erhielten diese Äußerungen aber auch durch die politische Belastung des Klägers, wie sie sich aus den vorgelegten Unterlagen der Dokumenten-Zentrale ergibt. (Es folgen Ausführungen über die Zugehörigkeit und Mitarbeit des Klägers bei der SS.)

Es mag unerörtert bleiben, ob es eine loyale Erfüllung der von der Bundesregierung und dem Auswärtigen Amt gegebenen Zusicherung, das Politische Archiv, soweit es von den Alliierten zurückgegeben wurde, der internationalen Forschung und damit in- und ausländischen Gelehrten zur Verfügung zu stellen, gerechtfertigt hätte, dem Kläger die Benutzung des Politischen Archivs schon mit Rücksicht auf seine politische Vergangenheit zu versagen, weil ausländische und vor allem jüdische Benutzer des Politischen Archivs, die möglicherweise Angehörige in KZ-Lagern der SS verloren hatten, die Anwesenheit des Klägers als unzumutbar empfinden konnten. In jedem Falle konnte aber von dem Kläger eine auch durch Anstand und Sitte gebotene Zurückhaltung in bezug auf Äußerungen erwartet werden, die eine dem Nationalsozialismus eigentümliche nationale und rassische Überheblichkeit erkennen ließen. Wenn der Kläger statt dessen Kritik an der Anwesenheit polnischer und jüdischer Gelehrter übte und die Zuweisung eines anderen Platzes im Benutzerraum beanspruchte, weil ihm „das Gehabe“ eines ihm gegenüberstehenden jüdischen Professors nicht gefiel, dann lag darin nicht nur eine Provokation, sondern auch die Offenbarung einer Einsichtslosigkeit, die es dem Auswärtigen Amt mit Recht geboten erscheinen ließ, den Kläger von der weiteren Benutzung des Politischen Archivs auszuschließen. Es war nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht des Auswärtigen Amtes, alles zu vermeiden, was geeignet war, die Loyalität der Bundesregierung bei der Einlösung der von ihr gegebenen Zusicherung in Frage zu stellen und Zweifeln an ihrer politischen Glaubwürdigkeit Nahrung zu geben.

Auch das von dem Kläger für sich in Anspruch genommene Recht der freien Meinungsäußerung vermag sein Verhalten nicht zu legalisieren. Selbst wenn man davon absieht, daß sich der Kläger als Benutzer des Politischen Archivs in ein Gewaltverhältnis begab und damit denjenigen Bindungen unterwarf, ohne die eine störungsfreie Benutzung des Archivs durch internationale Wissenschaftler nicht durchführbar war, findet gemäß Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes das Recht auf freie Meinungsäußerung seine Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze und vor allem auch in dem Recht der persönlichen Ehre, das einen Bestandteil der menschlichen Würde bildet. Nach Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes ist aber die Würde des Menschen unantastbar und sie zu achten und zu schützen Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Die Bemerkungen des Klägers stellten aber, jedenfalls soweit sie den jüdischen Professor G. betrafen, unmittelbar einen Angriff auf die menschliche Würde dar. Auch deshalb hielt sich das Benutzungsverbot im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens und verletzte nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Aus den gleichen Erwägungen geht auch die Berufung des Klägers auf Art. 5 Abs. 3 des Grundgesetzes, wonach Forschung und Lehre frei sind, fehl, ganz abgesehen davon, daß das Verhalten des Klägers, das zum Benutzungsverbot führte, mit der Freiheit von Forschung und Lehre nichts zu tun hat.

Zitiervorschlag:
BVerwG Urt. v. 31.1.1964 – VII C 24.62, BeckRS 1964, 103686