



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 20 F 14.09
VG 20 K 3318/08

In der Verwaltungsstreitsache

hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts
für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO
am 4. März 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Buchheister

beschlossen:

Der Antrag des Antragstellers wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Zwischenverfah-
rens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Zwischen-
verfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller, Abgeordneter des Deutschen Bundestages und Mitglied der Fraktion „Die Linke“, begehrt in dem diesem Zwischenverfahren zugrunde liegenden Hauptsacheverfahren vor dem Verwaltungsgericht von der Antragsgegnerin umfassende Auskunft über die zu seiner Person erhobenen Daten. Das Bundesamt für Verfassungsschutz hatte dem Antragsteller im Verwaltungsverfahren einige über ihn vorliegende Erkenntnisse mitgeteilt, eine vollständige Auskunft der weiteren vorliegenden Einzelinformationen, die im Zusammenhang mit Datenerhebungen angefallen sind, jedoch zum Schutz der den Verfassungsschutzbehörden übertragenen Aufgabenerfüllung, zum Schutz von Drittinteressen und zum Quellenschutz verweigert. Das Verwaltungsgericht hat die Antragsgegnerin im Hauptsacheverfahren mit Beschluss vom 8. September 2008 verpflichtet, die Personenakte des Antragstellers vorzulegen. Daraufhin hat der Beigeladene als oberste Aufsichtsbehörde des Bundesamts für Verfassungsschutz unter dem 13. Juli 2009 eine „geschwärzte Fassung“ der über den Antragsteller gesammelten Erkenntnisse vorgelegt und

zugleich eine Sperrerklärung abgegeben. Danach werden zahlreiche nach Blattzahlen der Originalakte bezeichnete Dokumente nur mit teilweisen Schwärzungen, gar nicht oder in Form von Austauschblättern vorgelegt.

II

- 2 Der gegen die Sperrerklärung gerichtete Antrag des Antragstellers ist unbegründet. Die Weigerung des Beigeladenen, dem Verwaltungsgericht die von ihm angeforderten und zur Entscheidungsfindung benötigten Akten uneingeschränkt vorzulegen, ist rechtmäßig.

- 3 1. Bereitet das Bekanntwerden des Inhalts zurückgehaltener Dokumente dem Wohl des Bundes Nachteile, ist ihre Geheimhaltung ein legitimes Anliegen des Gemeinwohls (stRspr, vgl. nur Beschlüsse vom 7. November 2002 - BVerwG 2 AV 2.02 - NVwZ 2003, 347 und vom 23. März 2009 - BVerwG 20 F 11.08 - juris Rn. 5), das eine Verweigerung der Vorlage gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO rechtfertigen kann. Ein Nachteil in diesem Sinne ist u.a. dann gegeben, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren oder Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde (stRspr, vgl. u.a. Beschlüsse vom 29. Juli 2002 - BVerwG 2 AV 1.02 - BVerwGE 117, 8 = Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 27, vom 25. Februar 2008 - BVerwG 20 F 43.07 - juris Rn. 10, vom 3. März 2009 - BVerwG 20 F 9.08 - juris Rn. 7 und vom 2. Juli 2009 - BVerwG 20 F 4.09 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 54 Rn. 8).

- 4 Gemäß § 15 Abs. 1 BVerfSchG erteilt das Bundesamt für Verfassungsschutz dem Betroffenen über zu seiner Person gespeicherte Daten auf Antrag unentgeltliche Auskunft, soweit er hierzu auf einen konkreten Sachverhalt hinweist und ein besonderes Interesse an einer Auskunft darlegt. Gemäß § 15 Abs. 2 BVerfSchG unterbleibt die Auskunftserteilung, wenn einer der dort genannten Geheimhaltungsgründe vorliegt. Wird der Auskunftsanspruch nach § 15 BVerfSchG vor dem Verwaltungsgericht geltend gemacht und beabsichtigt die oberste Aufsichtsbehörde, die Vorlage der vom Verwaltungsgericht zum Zweck

der Sachverhaltsaufklärung angeforderten Akten gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO wegen Geheimhaltungsbedürftigkeit ganz oder teilweise zu verweigern, so genügt es nicht, dass sie in ihrer Erklärung gegenüber dem Gericht auf die Geheimhaltungsgründe des Fachgesetzes verweist. Die oberste Aufsichtsbehörde hat vielmehr neben der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Akten zusätzlich (gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO) in den Blick zu nehmen, dass das angerufene Gericht der Hauptsache auf die Kenntnis der Akten angewiesen ist, um zu einer sachgerechten Entscheidung zu kommen. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO überlässt der obersten Aufsichtsbehörde die Wahl, ob sie die Akten oder die Auskunft wegen ihrer Geheimhaltungsbedürftigkeit zurückhält oder ob sie davon um des effektiven Rechtsschutzes willen absieht. Insofern ist die Vorschrift des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO im Verhältnis zu den fachgesetzlich geregelten Auskunftsansprüchen eine prozessrechtliche Spezialnorm (stRspr, vgl. nur Beschluss vom 23. März 2009 a.a.O. Rn. 6 m.w.N.). Das bedeutet, dass der obersten Aufsichtsbehörde auch in den Fällen Ermessen zugebilligt ist, in denen das Fachgesetz der zuständigen Fachbehörde kein Ermessen einräumt.

- 5 2. In der Sperrerklärung vom 13. Juli 2009 hat der Beigeladene das ihm eingeräumte Ermessen erkannt. So hat er ausgeführt, dass bei der gebotenen Güterabwägung nicht nur das Interesse an einer lückenlosen Sachverhaltsaufklärung durch das Gericht, sondern auch das private Interesse des Antragstellers an der begehrten Auskunft zu berücksichtigen sei. Dabei seien alle Aspekte des Einzelfalls, namentlich die Aktualität der in Rede stehenden Angaben und der jeweilige Grad einer möglichen Gefährdung für die zukünftige Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Verfassungsschutz im Falle ihrer Offenlegung, die Folgen der Zurückhaltung dieser Aktenbestandteile für die gerichtliche Sachverhaltsaufklärung als eines wesentlichen Elements des Rechtsstaatsprinzips und die Individualinteressen des Antragstellers zu berücksichtigen (Abschnitt III 1 und 2 der Sperrerklärung, S. 5 bis 6).
- 6 Bei seiner Abwägung ist der Beigeladene unter Berücksichtigung etwaiger Besonderheiten des Einzelfalls nach dem Regel-Ausnahme-Prinzip verfahren und hat zunächst nach verschiedenen Geheimhaltungsinteressen geordnete Gruppen gebildet, innerhalb derer die Zurückhaltung der Information jeweils durch

denselben Geheimhaltungsgrund gerechtfertigt ist (Abschnitt IV 1 der Sperrerklärung, S. 7 bis 14). Dabei ist es - wie der Senat bereits wiederholt entschieden hat (vgl. nur Beschlüsse vom 1. August 2007 a.a.O. Rn. 6 f. und vom 23. März 2009 a.a.O. Rn. 8) - nicht zu beanstanden, dass der Beigeladene in der Sperrerklärung die Gesichtspunkte Aktenzeichen, Organisationskennzeichen und Arbeitstitel (Abschnitt IV 1 a), Verfügungen und namentliche Hinweise auf Bearbeiter (Abschnitt IV 1 b), Aktenvermerke, Arbeitshinweise, Randbemerkungen und Querverweise (Abschnitt IV 1 c) sowie Hervorhebungen und Unterstreichungen (Abschnitt IV 1 d) als für eine Geheimhaltung der Akten sprechend berücksichtigt hat. Diese Informationen sind grundsätzlich geeignet, vor allem im Rahmen einer umfangreichen Zusammenschau, die künftige Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden einschließlich deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden zu erschweren, weil sich daraus Rückschlüsse auf Arbeitsweisen und Methoden der Erkenntnisgewinnung ableiten lassen (Beschluss vom 23. März 2009 a.a.O. Rn. 9 m.w.N.). Ferner ist nicht zu beanstanden, dass der Beigeladene, sofern er kein vorrangiges Aufklärungsinteresse des Antragstellers feststellen konnte, die Namen von in den Akten genannten anderen Personen unkenntlich gemacht hat, über die das Bundesamt für Verfassungsschutz Informationen sammeln könnte (Abschnitt IV 1 e). Dies dient dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und - insbesondere bei Unterstreichungen und Hervorhebungen von Namen - der Vermeidung von Rückschlüssen auf weitere Beobachtungsobjekte, die Arbeitsweise und den Erkenntnisstand des Bundesamts. Auch der Antragsteller anerkennt diesen Schutz sowohl insoweit, als es um Schwärzung von Namen von Bearbeitern des Bundesamts für Verfassungsschutz als auch insoweit, als es um sonstige Belange Dritter geht. Der Beigeladene hat - wie der Antragsteller ebenfalls einräumt - auch erkannt, dass dem öffentlichen Interesse an der gerichtlichen Sachverhaltsaufklärung wie auch dem privaten Informationsinteresse des Antragstellers zumindest teilweise dadurch Rechnung getragen werden konnte, dass als milderer Mittel zu einer Schwärzung der Austausch von Seiten vorgenommen wurde.

- 7 Die vom Antragsteller geltend gemachten generellen Zweifel an der Ermessensausübung, die damit begründet werden, der Beigeladene habe an mehre-

ren Stellen in der Sperrerklärung statt vom Kläger von einer „Klägerin“ gesprochen, sind unbegründet. Allein der Umstand, dass sich eine solche Fehlbezeichnung in der Sperrerklärung befindet, genügt nicht. Es ist nicht zu erkennen, dass die allgemeinen Erwägungen nicht auch im Fall des Antragstellers gelten sollten. Besonderheiten in der Person des Antragstellers, die der Beigeladene zu berücksichtigen gehabt hätte, sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Der Verfahrensbevollmächtigte des Antragstellers vertritt im Übrigen in einer Reihe von vergleichbaren Verfahren Abgeordnete des Deutschen Bundestages und Mitglieder der Fraktion „Die Linke“, unter anderem auch eine „Klägerin“. In jenem Verfahren wie auch in diesem Verfahren gelten dieselben allgemeinen Grundsätze. Ähnlich gelagerte Fälle bringen es mit sich, dass auf verallgemeinernde Umschreibungen und Begründungen zurückgegriffen werden muss (vgl. auch Beschluss vom 5. Februar 2009 - BVerwG 20 F 24.08 - juris Rn. 12). Differenzierung ist gefordert, wenn es um die Begründung im konkreten Einzelfall mit Blick auf Besonderheiten im Hinblick auf einzelne Aktenseiten geht. Das hat der Beigeladene erkannt; er hat im Rahmen von Einzelfallabwägungen (Abschnitt IV 2, S. 14 bis 40 der Sperrerklärung) weitere Seiten der Akte ganz oder teilweise zurückgehalten, weil sie - mitunter zusätzlich zu den bereits angesprochen formalen Aspekten - Informationen enthalten, deren Sperrung dem Quellenschutz dient, Methoden der operativen Arbeit des Bundesamts für Verfassungsschutz oder der Zusammenarbeit mit anderen Behörden offenbaren oder Rückschlüsse auf die interne Arbeits- und Verfahrensweise des Bundesamts ermöglichen würden (Deckblattberichte, Vermerke zur Aktenverwaltung, Schriftverkehr mit anderen Behörden, Gesprächsdokumentationen). Das gilt auch für (nunmehr) allgemein oder jedenfalls einem größeren Kreis zugängliche Dokumente, die aber wegen des Zeitpunkts der Kenntniserlangung im kleinen Personenkreis oder der Art ihrer Zusammenstellung Rückschlüsse auf die Quelle erlauben können.

- 8 Der Senat hat die dem Verwaltungsgericht vorgelegte „geschwärzte Fassung“ der Personenakte des Antragstellers (ein Band Blatt 1 bis 404) und das ihm vorgelegte Original (zwei Bände, Band 1: Blatt 1 bis 291, Band 2: Blatt 292 bis 404) im Einzelnen durchgesehen und miteinander verglichen. Dabei hat sich ergeben, dass der Beigeladene keine Eintragungen zurückgehalten hat, die

nicht den oben aufgeführten Kriterien entsprechen und gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO geheimhaltungsbedürftig sind. Dies gilt auch für die in der Sperrerklärung nicht gesondert erwähnten und in der geschwärzten Fassung nicht durch Leerblätter kenntlich gemachten Aktenvorblätter, die den eigentlichen Aktenbestandteilen jeweils vorgeheftet sind und - ähnlich etwa der Beschriftung von Aktendeckeln - ausschließlich formale Merkmale zum Zwecke der Aktenführung enthalten. Selbst wenn man diese Vorblätter zum Akteninhalt rechnete, was hier dahinstehen kann, erfüllen sie zweifelsfrei die genannten Geheimhaltungsgründe für Aktenzeichen, Organisationskennzeichen und Arbeitstitel.

- 9 Auf die im Hauptsacheverfahren zwischen den Beteiligten streitige Frage, ob der Auskunftsanspruch nach § 15 BVerfSchG auf die Informationen beschränkt ist, die (gezielt) zu dem Antragsteller gespeichert und in der ihn betreffenden Personenakte zusammengeführt sind oder auch solche Daten erfasst, die in Sachakten oder den Personenakten Dritter über den Antragsteller gespeichert sind (vgl. dazu OVG Münster, Beschluss vom 13. Februar 2009 - OVG 16 A 844/08 - NVwZ-RR 2009, 505 zu VG Köln, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 20 K 6242/03 -), kommt es für dieses Zwischenverfahren nicht an. Der Senat hat nur darüber zu entscheiden, ob die Sperrerklärung des Beigeladenen rechtmäßig ist, welche sich allein auf die vom Verwaltungsgericht angeforderte Personenakte des Antragstellers bezieht. Aus diesem Grund kommt es auch nicht darauf an, ob - wie der Antragsteller vorträgt - ein Vertreter des Bundesamts für Verfassungsschutz öffentlich erklärt hat, dass nachrichtendienstliche Mittel gegen Abgeordnete der Fraktion im Bundestag „Die Linke“ nicht eingesetzt würden. Wie in der Sperrerklärung im Einzelnen angeführt ist und die Durchsicht auch bestätigt hat, befinden sich auf den jeweiligen Seiten sogenannte Deckblattmeldungen („Deckblätter“), die Angaben zu operativen Maßnahmen enthalten. Diese Angaben sind nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörde, sondern vor allem auch aus Gründen des Quellenschutzes geheimhaltungsbedürftig. Feststellungen des Fachsenats dazu, welchen Anlass die Deckblattmeldungen hatten, verbieten sich unter dem Gesichtspunkt des Geheimhaltungsschutzes (§ 99 Abs. 2 Satz 10 VwGO).

- 10 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Festsetzung des Werts des Streitgegenstands ergibt sich aus § 52 Abs. 2 GKG.

Dr. Bardenhewer

Dr. Bumke

Buchheister