

Sicherheitsrecht des Bundes – Recht der Nachrichtendienste in Deutschland

von

Dr. Kurt Graulich
Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

Humboldt-Universität zu Berlin – Sommersemester 2017

Raum UL9 E 25

Donnerstag, d. 01.06.2017 von 10.00 bis 12.00 Uhr

Schwerpunkt 5

Veranstaltungsnummer 10733

Skizze und Materialien

fff) Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten

nach § 10 ff. BVerfSchG

ggg) Verwendung und Berichtigung personenbezogener Daten in Akten nach

§ 13 BVerfSchG

hhh) Auskunft an den Betroffenen nach § 15 BVerfSchG

iii) Berichtspflicht des BfV nach § 16 BVerfSchG

bb) Übermittlungsvorschriften

d) Neuregelungen durch das Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der

Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 26. Juli 2016 (BGBl. I 2016

S. 1818)

**fff) Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten
nach § 10 ff. BVerfSchG**

Das BfV darf nach § 10 BVerfSchG zur Erfüllung seiner Aufgaben personenbezogene **Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen**, wenn 1. tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG vorliegen, 2. dies für die Erforschung und Bewertung von Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG erforderlich ist oder 3. das BfV nach § 3 Abs. 2 BVerfSchG tätig wird. Die Regelung in **§ 10 BVerfSchG** über die Speicherung in Dateien **ergänzt die bereits nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG bestehende Befugnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz, personenbezogene Daten u.a. zu verarbeiten**, wozu nach allgemeiner datenschutzrechtlicher Terminologie auch das Speichern gehört (§ 3 Abs. 4 Satz 1 BDSG). Entsprechendes gilt für § 4 Abs. 1 BNDG, der durch die Bezugnahme auf § 10 BVerfSchG die dem BND bereits durch § 2 Abs. 1 BNDG eingeräumte Befugnis, personenbezogene Daten zu verarbeiten und damit auch zu speichern, um die Befugnis ergänzt, personenbezogene Daten unter bestimmten Voraussetzungen in Dateien zu speichern (BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 – 6 A 2/07 –, BVerwGE 130, 29-39, Rn. 21).

Die Regelung ist in § 10 Abs. 2 BVerfSchG durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes geändert worden. Der neue Abs. 2 ist insbesondere für eine **praktikable Erfassung des Ursprungsdokumentes**, das einer Speicherung zugrunde liegt, erforderlich. Diese **Belegdokumente** sind vor allem in gemeinsamen Datenbanken des Verfassungsschutzverbundes nach § 6 BVerfSchG durchgängig einzustellen, um die Erfassungsvoraussetzungen unmittelbar zu dokumentieren und verfügbar zu machen. Sie können allerdings zugleich auch Daten zu Personen enthalten, die nach § 10 Abs. 1, der nach § 6 Satz 2 (bzw. § 6 Abs. 2 Satz 2 n. F.) ebenso für Verbunddateien gilt, grundsätzlich nicht in Dateien gespeichert werden dürfen (z. B. weitere Daten in Presseartikeln). Die Regelung betrifft ebenso andere Unterlagen, wie z. B. Bild und Tonträger. Entsprechendes gilt auch für Unterlagen, die unter anderem im Fachinformationssystem der Verfassungsschutzbehörden – einer Datenbank mit Grundlagenwissen (Urteile, Gutachten, Berichte, Publikationen, etc.) – eingestellt werden, soweit darauf § 10 zur Anwendung kommt. Daten „Dritter“ sind dabei Daten zu Personen, die nicht dem § 10 Absatz 1 unterfallen. Eine Abfrage dieser Daten ist nach Satz 2 unzulässig. **Eine spezielle Prüfungs- und Lösungsregelung für die Belegdokumente ist nicht erforderlich**, da sich § 10 Absatz 2 auf Belegdokumente zu einer Speicherung auf § 10 Absatz 1 bezieht. Ist die belegte Speicherung nach § 10 Absatz 1 weiterhin erforderlich, dann ist auch die Belegspeicherung nach § 10 Absatz 2 zulässig. Ist diese nach den §§ 12 und 11 nicht mehr erforderlich, erfolgt mit der Löschung der personenbezogenen Daten auch die Löschung des Belegdokuments (BT-Drs. 18/4654 S. 29).

**ggg) Verwendung und Berichtigung personenbezogener Daten in Akten nach
§ 13 BVerfSchG**

Stellt das BfV fest, daß **in Akten gespeicherte personenbezogene Daten unrichtig** sind oder wird ihre Richtigkeit von dem Betroffenen bestritten, so ist dies gem. § 13 Abs. 1 BVerfSchG in der Akte zu vermerken oder auf sonstige Weise festzuhalten. § 13 Abs. 1 und 2 BVerfSchG betrifft das **Vorgehen bei unrichtigen Akten** sowie die **Sperrung von Akteninhalten**. Die Abs. 3 und 4 sind durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes angefügt worden.

Der neue § 13 Abs. 3 BVerfSchG enthält – entsprechend einer Empfehlung des NSU-UA (Nummer 35) – die gesetzliche **Regelung zur Vernichtung von Akten**. Aus Gründen der Aktenvollständigkeit kann eine Vernichtung erst erfolgen, wenn die jeweilige Akte insgesamt nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Regelung umfasst auch die Fälle, in denen eine Akte von Anfang an nicht hätte geführt werden dürfen. Um klare Regelungen zu schaffen und dem Datenschutz Rechnung zu tragen, wird eine Prüffrist für die Erforderlichkeit eingeführt. Ferner wird festgelegt, dass Akten, die zu einer Person im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 1 geführt werden, analog zur Regelung in § 12 Abs. 3 Satz 2 BVerfSchG zu vernichten sind. Um den Schutz des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen zu gewährleisten, enthält die Vorschrift darüber hinaus eine **Sperrregelung** (z. B. im Fall eines laufenden Auskunftsverfahrens). Die Vorschrift macht ferner deutlich, dass sie **keine dem Bundesarchivgesetz (BArchG) vorgehende Rechtsvorschrift ist** und deshalb Akten, die zu vernichten bzw. zu löschen wären, dem Bundesarchiv anzubieten und zu übergeben sind, soweit ihnen ein bleibender Wert im Sinne von § 3 BArchG zukommt. Auch sonstige spezialgesetzliche Lösungsregelungen wie § 4 Absatz 1 G 10 bleiben unberührt (BT-Drs. 18/4654 S. 29 ff.).

Der neue Abs. 4 regelt die **elektronische Aktenführung**. Ihrem Zweck nach sind die Dateiregelungen des BVerfSchG nicht auf Akten, die speziellen Anforderungen der Aktenführung unterliegen, anwendbar, unabhängig von der Form der Aktenführung (in Papier oder elektronisch). Andererseits sind den Dateiregelungen jedoch allgemeine Rechtsgedanken zu entnehmen, die auch auf die Nutzung elektronischer Akten übertragbar sind. Im Interesse der Rechtssicherheit erfolgt deshalb eine ausdrückliche Regelung. Die Regelung geht davon aus, dass **eine in elektronischer Form geführte Akte wie eine herkömmliche Papierakte zu behandeln ist**. Die Vorschrift geht daher insbesondere davon aus, dass die elektronischen Akten den bisherigen Papierakten in Bezug auf die Befugnis zur Speicherung personenbezogener Daten gleichstehen. Die Befugnis zur Speicherung personenbezogener Daten durch das BfV kann bei einer elektronischen Aktenführung schon mit Blick auf den **Grundsatz der Aktenvollständigkeit nicht auf bestimmte Personengruppen beschränkt** sein. Für die elektronische Akte bedarf es somit eines anderen rechtlichen Rahmens als bei einer Datei. Auch bei dieser zeitgemäßen Form der Aktenführung bildet wie bei der Papierakte § 8 Abs. 1 Satz 1 und nicht §§ 10 und 11 Abs. 1 Satz 3 die Grundlage. Andernfalls könnte das BfV beispielsweise nicht aus Pressemeldungen, Jahrbüchern und sonstigen öffentlich zugänglichen Publikationen gewonnenes Hintergrundmaterial zu fremden Nachrichtendiensten und den entsprechenden ausländischen Staaten im Volltext in der elektronischen Akte speichern, da diese in aller Regel auch personenbezogene Daten, z. B. über maßgebliche Personen des dortigen öffentlichen Lebens, enthalten. Auch extremistische Publikationen könnten nicht im Volltext gespeichert werden, wenn sie sich z. B. mit den Auffassungen von namentlich

benannten Politikern, Wissenschaftlern, Künstlern oder sonstigen Personen des öffentlichen Lebens agitatorisch auseinandersetzen. Um den **Schutz der Persönlichkeitsrechte der Mitbetroffenen** wirksam und umfänglich zu gewährleisten, ist nach Satz 3 eine Abfrage personenbezogener Daten mittels automatisierter Verarbeitung nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Satz 3 vorliegen. Sind also – beispielsweise durch das Einscannen von Papierdokumenten – Daten über Personen mitgespeichert worden, deren Kenntnis nur zum Verständnis des Kontexts eines Sachverhalts erforderlich sind, bleibt eine **datenschutzrechtlich relevante automatisierte Abfrage dieser Personen unzulässig**. Da eine Auswertung von Informationen zu diesen Personen grundsätzlich nicht zu den Aufgaben des BfV zählt, bleibt die Erfüllung dieser Aufgaben hiervon unbeeinträchtigt. Darüber hinaus wird der **Minderjährigenschutz** dadurch sichergestellt, dass eine elektronische Abfrage von Daten oder über das Verhalten Minderjähriger vor Vollendung des 16. Lebensjahres nur unter den engen Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 Satz 3 zulässig ist. Diese Regelung zum automatisierten Zugriff auf die elektronische Akte stellt somit sicher, dass **die besonderen Regelungen für Dateien nicht durch die Möglichkeiten des automatisierten Zugriffs auf die elektronischen Akten umgangen werden**. Ferner müssen die Grundsätze der Aktenführung – wie Aktenvollständigkeit – ebenso auf die elektronische Akte Anwendung finden. Demgemäß kommen die speziellen Regelungen der Abs. 1 bis 3 in § 13 zur Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten zur Anwendung und nicht etwa § 12. Soweit zur erleichterten Nutzung von Akteninhalten Auszüge aus Akten in Dateien gespeichert werden, kommen ebenfalls die Aktenregelungen zur Anwendung, weil auch der Aktenauszug weiter als Aktenstück einheitlich zu behandeln ist. Satz 4 lässt einen automatisierten Abgleich von e-Akten mit Dateien nur anwendungsgebietbegrenzt zu. Damit wird ausgeschlossen, sämtliche Akten als einen verbundenen Datenbestand systematisch für komplexe Suchanfragen im Volltext zu nutzen. Ausgeschlossen wird somit die unspezifische Suche über die Gesamtheit aller Akten, nicht aber ein zielgerichteter Abgleich mit vor diesem Hintergrund ausgewählten Akten. Da auch dieser automatisierte Abgleich wie jede Abfrage nach Satz 3 auf personenbezogene Daten beschränkt ist, die nach § 10 Abs. 1 in Dateien gespeichert werden dürfen (keine Auswertung nach unbeteiligten Dritten), wäre eine solche Aktenauswertung bei fehlerloser Datenpflege im NADIS verzichtbar. Eine vollständig fehlerfreie Bearbeitung ist aber bei Massenvorgängen nicht zu gewährleisten. Speziell im Zuge jüngster Untersuchungsausschüsse bestand deshalb die parlamentarische Forderung, die Informationsrecherche nicht nur über das NADIS, sondern unmittelbar im Aktenbestand vorzunehmen (BT-Drs. 18/4654 S. 30).

Um die Kontrolle der Einhaltung der Nutzungsbeschränkungen verfahrensmäßig zu sichern, gelten besondere **Protokollierungspflichten** (BT-Drs. 18/4654 S. 31).

hhh) Auskunft an den Betroffenen nach § 15 BVerfSchG

Nach der Regelung in § 15 BVerfSchG hat die Behörde dem Betroffenen über zu seiner Person gespeicherte Daten **auf Antrag unentgeltlich Auskunft** zu erteilen, soweit er hierzu auf einen konkreten Sachverhalt hinweist und ein besonderes Interesse an einer

Auskunft darlegt, sofern keiner der in der Vorschrift genannten Gründe vorliegt, aus denen die Auskunftserteilung zu unterbleiben hat. § 15 BVerfSchG gehört zu den auf dem Volkszählungsurteil beruhenden gesetzlichen Ausgestaltungen von Auskunftsrechten und -pflichten, mit denen das Gesetz dem in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG enthaltenen Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung trägt und es den Bürgern ermöglicht, gegebenenfalls gerichtlichen Rechtsschutz gegen einen unrechtmäßigen Umgang mit Daten in Anspruch zu nehmen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Oktober 2000 - BvR 586/90 u.a. - a.a.O. Rn. 6 - 8). Da § 7 BNDG auf die Regelung in § 15 BVerfSchG für den Fall der Datenspeicherung Bezug nimmt, ist dem vom Bundesverfassungsgericht aus dem informationellen Selbstbestimmungsrecht abgeleiteten Anspruch - mindestens - auf einen Auskunftsanspruch nach Maßgabe einer Abwägung dadurch zu entsprechen, dass diese Vorschrift ungeachtet der missverständlichen Verweisung auf die Aufgabenerfüllung nach § 4 BNDG und der dortigen Weiterverweisung auf §§ 10 und 11 BVerfSchG im Wege der verfassungskonformen Auslegung auf den gesamten Anwendungsbereich des § 15 BVerfSchG und damit auch auf solche personenbezogenen Daten erstreckt wird, die sich in Akten befinden. Die Abwägung von Auskunftsinteressen und Geheimhaltungsbedürfnissen geschieht dann in dem von § 15 BVerfSchG vorgezeichneten Rahmen (BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 – 6 A 2/07 –, BVerwGE 130, 29-39, Rn. 30).

iii) Berichtspflicht des BfV nach § 16 BVerfSchG

Das BfV unterrichtet nach § 16 Abs. 1 BVerfSchG das BMI über seine Tätigkeit. Diese interne Berichtspflicht ist Ausfluss des Behördenaufbaus und der **Minister-Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament**, die nicht ohne substantielle Information ausgefüllt werden kann. Die Unterrichtung des BMI durch das BfV über dessen Tätigkeit gemäß § 16 Abs. 1 BVerfSchG schließt auch die Unterrichtung über die Befassung des Bundesamts mit Fällen des bloßen Verdachts verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 BVerfSchG ein, die ausweislich von § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG von seinem Tätigkeitskreis mit umfasst ist. § 16 Abs. 1 BVerfSchG ist keine Eingrenzung dahingehend zu entnehmen, dass insoweit die Tätigkeit des Bundesamtes von der Unterrichtung des BMI auszunehmen wäre. Eine solche Eingrenzung wäre mit der umfassenden **Ressortverantwortung des BMI für das BfV** (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG) auch nicht in Einklang zu bringen (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2013 – 6 C 4/12 –, Rn. 16, juris)

Die Unterrichtung nach § 16 Abs. 1 BVerfSchG dient gem. § 16 Abs. 2 Sätze 1 und 2 BVerfSchG auch der Aufklärung der Öffentlichkeit durch das BMI über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG, die mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht erfolgt. Dabei dürfen auch personenbezogene Daten bekanntgegeben werden, wenn die Bekanntgabe für das Verständnis des Zusammenhanges oder der Darstellung von Organisationen oder unorganisierten Gruppierungen erforderlich ist und die Interessen der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse des Betroffenen überwiegen. Die Auslegung, wonach diese Norm das BMI auch zur Unterrichtung über den bloßen Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG

ermächtigt, überschreitet zwar in materieller Hinsicht nicht den verfassungsrechtlich gesteckten Rahmen. Nach dem Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 2005 in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der "Junge Freiheit" stehen bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung verfassungsrechtliche Bedenken einer Unterrichtung der Öffentlichkeit über Verdachtsfälle nicht entgegen, sofern die tatsächlichen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen hinreichend gewichtig sind, um die Veröffentlichung in Verfassungsschutzberichten auch angesichts der nachteiligen Auswirkungen auf die Betroffenen zu rechtfertigen (BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 - BVerfGE 113, 63 <80 ff.>). § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG lässt sich jedoch nicht mit der gebotenen Bestimmtheit entnehmen, dass er tatsächlich in formeller Hinsicht eine entsprechende Ermächtigung ausspricht, d.h. das BMI über die - eindeutig von der Norm erfassten - Fälle hinaus, in denen Gewissheit über verfassungsfeindliche Bestrebungen besteht, auch zur Berichterstattung in Fällen befugt, in denen tatsächliche Anhaltspunkte erst einen dahingehenden **Verdacht** begründen (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2013 – 6 C 4/12 –, Rn. 12, juris). Das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I 2015 S. 1938) hat **§ 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG mit dem Ziel neugefasst, dass zukünftig auch über Verdachtsfälle berichtet werden kann**. Diese Änderung hat dem voranstehenden Judikat den Boden entzogen.

Nicht jedes staatliche Informationshandeln und nicht jede Teilhabe des Staates am Prozess öffentlicher Meinungsbildung ist als Grundrechtseingriff zu bewerten (vgl. BVerfGE 105, 252 <265 ff.> - zu Art. 12 Abs. 1 GG -; 105, 279 <294 ff., 299 ff.> - zu Art. 4 Abs. 1 GG -). Maßgebend ist, ob der Schutzbereich eines Grundrechts berührt wird und ob die Beeinträchtigung einen Eingriff oder eine eingriffsgleiche Maßnahme darstellt. **Das ist bei der Nennung der Beschwerdeführerin im Verfassungsschutzbericht zu bejahen** (BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 –, BVerfGE 113, 63-88, Rn. 50). Der Hinweis im Verfassungsschutzbericht eines Landes auf den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen eines Presseverlags kommt einem Eingriff in die Pressefreiheit gleich und bedarf deshalb der Rechtfertigung durch ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG (BVerfG a.a.O.).

bb) Übermittlungsvorschriften

Im Dritten Abschnitt des BVerfSchG befinden sich die **Regelungen über die Übermittlung von Daten** unter Einschluss darauf bezogener Regelungen des Datenschutzes (§§ 17 bis 22a BVerfSchG). Sie beinhalten teils die besonderen Prinzipien des Datenschutzes (§§ 23 bis 26 BVerfSchG) und teils bestimmen sie die Anwendbarkeit des BDSG (vgl. § 27 BVerfSchG). Dabei sind anlassbezogene Übermittlungen personenbezogener Daten zwischen je besonderen Behörden (§§ 17 bis 21 BVerfSchG) von der Übermittlung in Form der befristeten Errichtung gemeinsamer projektbezogener Dateien (§ 22a Abs. 1 und 4 BVerfSchG) zu unterscheiden (Mallmann/Bock in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, vor § 17 BVerfSchG).

Die Behörden des Bundes, der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der

staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahrnehmen, unterrichten nach **§ 18 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG** von sich aus das BfV oder die Verfassungsschutzbehörde des Landes über die ihnen bekanntgewordenen Tatsachen, die sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter gerichtet sind. Das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I 2015 S. 1938) sieht eine Erweiterung von § 18 BVerfSchG mit dem Ziel vor, dass künftig Staatsanwaltschaften, Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz (BPolG) wahrnehmen, ohne Beschränkung auf bestimmte Phänomenbereiche verpflichtet werden sollen, Informationen an das BfV oder an die Verfassungsschutzbehörden der Länder zu übermitteln, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörden erforderlich ist. Bisher bestand eine solche Verpflichtung nach § 18 Abs. 1 BVerfSchG nur bei Spionagetätigkeiten und bei gewaltgeneigten Bestrebungen. Im Übrigen lag die Informationsübermittlung bislang bundesrechtlich im Ermessen der Behörden.

Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG darf das BfV personenbezogene Daten an inländische Behörden übermitteln, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz der fdGO oder sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. Die mit dieser Vorschrift dem Bundesamt für Verfassungsschutz eingeräumte Befugnis schließt die Verpflichtung ein, die in der Bestimmung genannten **Tatbestandsvoraussetzungen sorgfältig zu prüfen**, da ohne deren Vorliegen die personenbezogenen Daten nicht weitergegeben werden dürfen. Dementsprechend hat das Bundesamt für Verfassungsschutz festzustellen, ob die Daten an eine inländische Behörde übermittelt und von dieser für die in der Vorschrift genannten Zwecke benötigt werden. Die dem Bundesamt für Verfassungsschutz obliegende Sorgfaltspflicht kann im Einzelfall dazu führen, daß es dem Datenempfänger gegenüber klarzustellen hat, in welcher Funktion er die Informationen erhält und zu welchen Zwecken er sie verwenden darf. Die eigene Verantwortung des Datenempfängers nach § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG bleibt davon unberührt (BVerwG, Beschluss vom 06. März 1995 – 1 B 226/94 –, Buchholz 402.7 BVerfSchG Nr 6, Rn. 4, juris).

Das **Urteil des BVerfG vom 24. April 2013 (1 BvR - 1215/07) zum ATDG** enthält auch allgemeine Begründungsausführungen zu Übermittlungen von Nachrichtendiensten an Polizeien. Danach muss eine Übermittlung von Erkenntnissen, die mit besonderen Mitteln nachrichtendienstlich gewonnen worden sind, für ein operatives Tätigwerden der Polizei, das mit schwerwiegenden Grundrechtseingriffen verbunden ist, grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen. Zwar wird das Übermittlungsermessen nach § 19 Absatz 1 Satz 1 BVerfSchG bereits nach geltendem Recht durch die ausdrückliche Übermittlungsschranke in § 23 Nr. 1 BVerfSchG begrenzt angesichts der dort konkret getroffenen Vorgabe, speziell die Art der Informationserhebung als schutzwürdigkeitsbegründenden Umstand zu

berücksichtigen und gegen die mit der Übermittlung verfolgten Allgemeininteressen abzuwägen. Im Anschluss daran sieht Das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I 2015 S. 1938) eine Neuregelung der Übermittlungsregeln für das BfV an die Polizeien vor. Das BVerfG hatte entschieden, dass Regelungen, die den Austausch von Daten der Polizeibehörden und Nachrichtendiensten ermöglichen, angesichts dieser Unterschiede gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen. **Aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgt insoweit ein informationelles Trennungsprinzip.** Danach dürfen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden. Einschränkungen der Datentrennung sind nur ausnahmsweise zulässig. Soweit sie zur operativen Aufgabenwahrnehmung erfolgen, begründen sie einen besonders schweren Eingriff. Der Austausch von Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für ein mögliches operatives Tätigwerden muss deshalb grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen, wie sie den Nachrichtendiensten zu Gebot stehen, rechtfertigt. **Dies muss durch hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen auf der Grundlage normenklarer gesetzlicher Regelungen gesichert sein;** auch die Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten dürfen hierbei nicht unterlaufen werden (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277-377, Rn. 123)

d) Neuregelungen durch das Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 26. Juli 2016 (BGBl. I 2016 S. 1818)

Das Gesetz enthält **spezielle Rechtsgrundlagen für gemeinsame Dateien von BfV mit wichtigen ausländischen Partnerdiensten**, insbesondere der Nachbarstaaten und anderer EU- bzw. NATO-Mitgliedstaaten. Zudem wird bereits national die technische Unterstützung der Informationszusammenführung und -pflege fortentwickelt, indem Projektdateien mit polizeilichen und nachrichtendienstlichen Teilnehmern etwas länger eingerichtet werden können (BT-Drs. 18/8702 S. 12).

aa) Errichtung gemeinsamer Dateien mit ausländischen Nachrichtendiensten (§ 22b BVerfSchG)

Die **transnationale Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten** ist insbesondere durch die jihadistischen Anschläge in Europa – am 13. November 2015 in Paris und am 22. März 2016 in Brüssel – angeregt worden und hat zu Gesetzesänderungen in der Bundesrepublik geführt. Diese Gefährdungslage gebietet nach den Ausführungen der Bundesregierung zum Schutz der Menschen vor terroristischen Anschlägen dringend eine verbesserte Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden bei der Zusammenführung und Auswertung von Informationen. Hierzu ist bereits im Vorfeld polizeilicher Maßnahmen eine verbesserte internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit geboten. In Europa ist dazu die Counter Terrorism Group (CTG) als informeller

Zusammenschluss von 30 Nachrichtendiensten eingerichtet. Vertreten sind die Inlandsdienste aller EU-Staaten sowie von Norwegen und der Schweiz. Sie richtet aktuell eine **operative „Plattform“** ein. Verbindungsbeamte der CTG-Dienste arbeiten dort zum vereinfachten und beschleunigten Austausch von Erkenntnissen über den islamistischen Terrorismus zusammen. Technisch unterstützt werden soll die Zusammenarbeit auch durch eine gemeinsame Datei. Eine solche Datei könnte derzeit in Deutschland beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) nicht geführt werden, da es bislang rechtlich gehindert ist, ausländischen Nachrichtendiensten einen automatisierten Abruf darauf einzurichten. Das Gesetz soll insoweit die Kooperationsfähigkeit Deutschlands in einem internationalen Analyseverbund zum Schutz der Freiheit und Sicherheit der Menschen verbessern (BT-Drs 18/8702 S. 12).

§ 22b BVerfSchG schafft eine spezielle Rechtsgrundlage für die Errichtung von gemeinsamen Dateien unter Federführung des BfV mit ausländischen öffentlichen Stellen, die mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betraut sind. In vielen Bereichen ist das BfV zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 3 BVerfSchG auf die Kooperation mit ausländischen Nachrichtendiensten angewiesen. Insbesondere mit Partnerdiensten in den Nachbarstaaten und darüber hinaus in der EU und der NATO besteht ein besonderes Zusammenarbeitsbedürfnis und damit auch die Notwendigkeit, relevante Informationen zeitnah zu teilen. Dies gilt gerade auch für den Bereich der Terrorismusbekämpfung. Dementsprechend sieht § 22b Abs. 1 BVerfSchG vor, dass das BfV für die Zusammenarbeit mit ausländischen öffentlichen Stellen, die mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betraut sind (**ausländische Nachrichtendienste**), zur Erforschung von Bestrebungen oder Tätigkeiten, die sich auf bestimmte Ereignisse oder Personenkreise beziehen, **gemeinsame Dateien einrichten kann**, wenn 1. die Erforschung von erheblichem Sicherheitsinteresse für die Bundesrepublik Deutschland und den jeweils teilnehmenden Staat ist, 2. in den teilnehmenden Staaten die Einhaltung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien gewährleistet ist, 3. die Festlegungen und Zusagen nach Absatz 5 Satz 1 verlässlich sind und 4. das BMI zugestimmt hat.

Der Nachrichtendienst eines Staates, der weder unmittelbar an die Bundesrepublik Deutschland angrenzt noch Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des Nordatlantikvertrages ist, kann darüber hinaus nur teilnehmen, wenn besondere Sicherheitsinteressen dies erfordern (§ 22b Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG).

bb) Teilnahme an gemeinsamen Dateien mit ausländischen Nachrichtendiensten (§ 22c BVerfSchG)

Das BfV darf gem. § 22c Abs. 1 BVerfSchG an gemeinsamen Dateien, die von ausländischen Nachrichtendiensten errichtet sind, teilnehmen. § 22b Absatz 1 bis 4 und 6 BVerfSchG gilt entsprechend. Dabei gilt § 22b Absatz 1 Nr. 3 BVerfSchG mit der Maßgabe, dass verlässlich zuzusagen ist, dass 1. die vom BfV eingegebenen Daten ohne dessen Zustimmung nicht an Dritte übermittelt werden dürfen und nur zu dem Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie in die Datei eingegeben wurden, und 2. das BfV auf Ersuchen Auskunft über die vorgenommene Verwendung der Daten erhält. § 22c BVerfSchG regelt die Teilnahme des BfV an Dateien ausländischer öffentlicher Stellen, die mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betraut sind. Insoweit

geht es zwar nicht darum, dass das BfV anderen Stellen zu einer eigenen Datei automatisierten Abruf einräumt, gleichwohl erscheint eine dem § 22b BVerfSchG entsprechende Regelung angemessen, wenn der Inlandsdienst sich im Ausland an gemeinsamer Datenhaltung beteiligt. Die Vorgaben beziehen sich dabei allein auf das BfV und die von ihm eingegebenen Daten. **Ob der federführende ausländische Nachrichtendienst seinerseits eine Dateianordnung erstellt und Festlegungen zwischen den Partnern abspricht, bleibt ihm überlassen.** Für die vom BfV eingegebenen Daten müssen aber die Zusagen entsprechend Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 erfolgen (vergleiche § 19 Abs. 3 Satz 4 BVerfSchG) (BT-Drs. 18/8702 S. 15).

2. Bundesnachrichtendienst

In seiner ersten Entscheidung zum G 10 hat das BVerfG in apodiktischer Kürze die **Frühgeschichte des BND** umrissen: „Nach 1945 haben zunächst die Besatzungsmächte auf Grund des Besatzungsrechts und nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland die Drei Westmächte auf Grund des Besatzungsstatuts den Brief-, Post- und Fernmeldeverkehr überwacht. Auch nach der Herstellung der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland am 5. Mai 1955 behielten sich die Drei Mächte die Ausübung dieses Rechtes vor. Allerdings erklärten sie, daß die Vorbehaltsrechte erlöschen sollten, "sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben" (Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages vom 26. Mai 1952). Mit dem Ziel, die Vorbehaltsrechte abzulösen, wurde Art. 10 GG in der Weise geändert, daß unter bestimmten Voraussetzungen Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses auch ohne Bekanntgabe an den Betroffenen und unter Ausschluß des Rechtswegs vorgenommen werden dürfen (BVerfG, Entscheidung vom 15. Dezember 1970 – 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 2 BvR 308/69 –, BVerfGE 30, 1, Rn. 3).“ Im Übrigen wird wegen der Fortsetzung der Norm- und Behördengeschichte auf das Einleitungskapitel der Vorlesung verwiesen.

Gegenstand verfassungsrechtlicher Verfahren waren auch **Fragen der Öffentlichkeit bei haushaltsrechtlichen Beratungen des Deutschen Bundestages**, nämlich, ob die Bewilligung der Haushaltsmittel für vier dem Geheimschutz unterliegende Aufgabenbereiche durch die Haushaltsgesetze 1984 und 1985 verfassungsmäßige Rechte der Antragsteller – Mitglieder der Fraktion der GRÜNEN im Bundestag, verletzt hat (BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 –, BVerfGE 70, 324-388, Rn. 1). Bei den Ansätzen für den Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz und für den "Verwaltungsaufwand im Bereich der zivilen Verteidigung" waren als Vermerke angebracht: Die Mittel werden nach einem Wirtschaftsplan bewirtschaftet, dessen Einzelansätze, Planstellen und Stellen für Angestellte verbindlich sind. Die Ausgaben sind übertragbar, soweit sie im Wirtschaftsplan als übertragbar bezeichnet sind.“ (BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 –, BVerfGE 70, 324-388, Rn. 7). Das BVerfG hat die damalige Organklage mit folgenden Kernerwägungen abgewiesen:

„Aus den Haushaltsgrundsätzen mit Verfassungsrang kann nicht abgeleitet werden, daß die ersichtlich als Ausnahme gehandhabte, auf vier Haushaltsansätze beschränkte

ergänzende Beratung geheimer Wirtschaftspläne in einem zu diesem Zweck eingesetzten Gremium vor der Verabschiedung des Haushalts stattzufinden habe. GG Art 110 Abs 1 verlangt die Beachtung des Grundsatzes der Öffentlichkeit nicht ausnahmslos.

Dem Parlament bleibt vorenthalten, sich für einen Modus der Beratung solcher Haushaltsstellen zu entscheiden, der nach seiner - willkürfreien - Einschätzung den Geheimschutzinteressen hinreichend dient und zugleich den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie Rechnung trägt.

Entscheidet sich der Bundestag, durch Gesetz die Beratung und Bewilligung der in den Wirtschaftsplänen der Nachrichtendienste enthaltenen Veranschlagungen einem nach der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes für das jeweilige Haushaltsjahr zu bildenden besonderen Gremium zu übertragen, so begegnet dies im Blick auf die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments keinen Bedenken. Das gilt jedenfalls dann, wenn das Gesetz - auch zu seiner Aufhebung - nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestags nicht berührt wird und überdies gewichtige sachliche Gründe dafür sprechen, die Form des Gesetzes zu wählen.

Der Schutz der parlamentarischen Minderheit geht nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (GG Art 42 Abs 2), wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen.

Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, daß die Mitglieder des Gremiums nach Haushaltsgesetz 1984 § 4 Abs 9 mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags zu wählen sind. Dieses Verfahren soll gewährleisten, daß nur Abgeordnete gewählt werden, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit des Bundestags genießen.

Jedenfalls aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes kann es verfassungsrechtlich hinzunehmen sein, daß einzelne Fraktionen bei der Besetzung eines Ausschusses unberücksichtigt bleiben.“

Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung

1. Gesetze und Materialien:

Entwurf der Bundesregierung vom 06.04.1989 eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes (BT-Drs. 11/4306)

Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Tätigkeitsbericht 2005 und 2006 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – 21. Tätigkeitsbericht – (BT-Drs. 16/4950)

Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) vom 5. Januar 2007 (BGBl. I S. 2)

Entwurf der Bundesregierung vom 06.09.2011 eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BT-Drs. 17/6925)

Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft vom 20.06.2013 – BGBl. I S. 1602

Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes (sog. NSU-Untersuchungsausschuss) v. 22.08.2013 (BT-Drs. 17/14600)

Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus vom 30. April 2013, Hrsg. vom BMI und der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium Bericht zu den Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz für das Jahr 2012 v. 19.12.2013 (BT-Dr. 18/216)

Entwurf der Bundesregierung vom 20.04.2015 eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BT-Drs. 18/4654)

2. Rechtsprechung

BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277-377 –
Gemeinsame Antiterrordatei der Polizeibehörden und Nachrichtendienste in ihrer Grundstruktur verfassungsrechtlich unbedenklich, in ihrer Ausgestaltung jedoch teilweise verfassungswidrig - informationelles Trennungsprinzip verbietet grundsätzlich Datenaustausch zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten

BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 –, BVerfGE 113, 63-88, Verletzung von GG Art 5 Abs 1 S 2 durch Aufnahme einer Wochenzeitung in Verfassungsschutzberichte eines Bundeslandes ohne hinreichende Begründung des Verdachts verfassungsfeindlicher Bestrebungen

BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 –, BVerfGE 70, 324-388 –
Zur Frage, ob die Bewilligung der Haushaltsmittel für vier dem Geheimschutz
unterliegende Aufgabenbereiche durch die Haushaltsgesetze 1984 und 1985
verfassungsmäßige Rechte einer Fraktion bzw einzelner Abgeordneter verletzt
hat

BVerfG, Entscheidung vom 15. Dezember 1970 – 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 2 BvR 308/69
–, BVerfGE 30, 1 – G 10 – Abhör-Urteil

BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2013 – 6 C 4/12 – Buchholz 402.7 BVerfSchG Nr 15 =
NVwZ 2014, 233-235 -, Verfassungsschutzbericht des Bundes; Bürgerbewegung
pro Köln; Verdachtsfall; Unterlassungsanspruch; Folgenbeseitigungsanspruch;
tatsächliche Anhaltspunkte

BVerwG, Urteil vom 24. März 2010 – 6 A 2/09 – Buchholz 402.71 BNDG Nr 2 –
Bundesnachrichtendienst; Auskunftsanspruch; Geheimhaltungsbedürfnis;
personenbezogene Daten

BVerwG, Beschluss vom 06. März 1995 – 1 B 226/94 –, Buchholz 402.7 BVerfSchG Nr 6,
Rn. 4, juris - Sorgfaltspflicht bei Weitergabe personenbezogener Daten durch das
Bundesamt für Verfassungsschutz; Klarstellungspflicht

3. Literatur:

Bock in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG

Graulich, Reform des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst Ausland-Ausland-
Fernmeldeaufklärung und internationale Datenkooperation, in KriPoZ 2017, 43

Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung,
Berlin 1993

Gusy, Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz, Wiesbaden 2011

Gusy, Anmerkung zur Entscheidung des BVerwG vom 26.06.2013 (6 C 4/12; VR 2013,
432) - Zur Aufnahme einer Vereinigung in den Verfassungsschutzbericht des
Bundes , in NVwZ 2014, 236-237 Abkürzung Fundstelle

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BNDG

Mallmann in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG

Roggan/Bergemann, Die neue Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland,
Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdaten und TBG, in NJW 2007, 876-881

Anlage 1

Der nachrichtendienstlich ausgeforschte Journalist will Auskunft

BVerwG, Urteil vom 24. März 2010 – 6 A 2/09 –

Gliederung

I. Tatbestand

II. Entscheidungsgründe

1. Teilweise Verfahrenseinstellung

2. Streitige Entscheidung der Hauptsache

a) Zulässigkeit

aa) Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage

bb) Rechtskraft und Rechtsschutzbedürfnis

cc) Vorverfahren

b) Begründetheit

aa) Rechtsgrundlage der Auskunftserteilung

aaa) „zur Person“ gespeicherte Daten

a1) Wortbedeutung

b1) Systematische Auslegung

c1) Auslegung anhand des Datenschutzrechts

bbb) Auskunft über „Operation M“

bb) Entscheidung über das noch offene Auskunftsbegehren

(aaa) bis iii))

I. Tatbestand

1

Die Beteiligten streiten über den Umfang der Pflicht des Bundesnachrichtendienstes, dem Kläger über die zu seiner Person in den Akten des Dienstes gespeicherten Daten Auskunft zu erteilen.

2

Nachdem ein im Auftrag des parlamentarischen Kontrollgremiums des Deutschen Bundestages in Auftrag gegebenes Gutachten (sog. Schäfer-Bericht) im Mai 2006 zu dem Ergebnis gekommen war, der Bundesnachrichtendienst habe zum Zweck der Aufdeckung unautorisierter Informationsabflüsse mehrere Journalisten, darunter den Kläger, rechtswidrig ausgespäht, verlangte dieser Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten. Die Beklagte vertrat zunächst die Ansicht, der Auskunftsanspruch des Klägers erstrecke sich von vornherein nur auf Dateien, aber nicht auf Akten des Bundesnachrichtendienstes. Über diese Frage kam es zum Rechtsstreit. Die Beklagte wurde mit Urteil des erkennenden Senats vom 28. November 2007 - BVerwG 6 A 2.07 - verpflichtet, dem Kläger Auskunft über die zu seiner Person in den Akten des Bundesnachrichtendienstes enthaltenen Daten zu erteilen.

3

Mit Schreiben vom 12. Februar 2008 teilte der Bundesnachrichtendienst dem Kläger mit, eine "explizite Personalakte" zu ihm existiere nicht. Vielmehr fänden sich Detailinformationen zur Person in mehreren Sachakten zu - vom Bundesnachrichtendienst - untersuchten oder vermuteten Informationsabflüssen an

die Presse. Auf mehreren Seiten wurden diese Informationen in chronologischer Reihenfolge aufgelistet. Beigefügt war eine mehrseitige Liste mit Artikeln des Klägers, die in verschiedenen Zeitungen veröffentlicht worden waren. Das Schreiben war mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

4

Mit Schreiben vom 18. März 2008 an den Bundesnachrichtendienst erklärte der Kläger, die erteilte Auskunft genüge nicht. Zur Konkretisierung stellte er eine Reihe von Sachverhaltsfragen, die mit der erteilten Auskunft nicht beantwortet würden.

5

Der Bundesnachrichtendienst erwiderte daraufhin mit Schreiben vom 4. Juni 2008, soweit sich die aufgeworfenen Fragen auf die Quelle der Informationen bezögen, werde auf die Schrankenvorschrift des § 15 Abs. 3 BVerfSchG verwiesen, welche über § 7 Satz 1 BNDG auf den Bundesnachrichtendienst anwendbar sei. Nach § 15 Abs. 3 BVerfSchG erstreckte sich die Auskunftsverpflichtung demnach nicht auf die Herkunft der Daten. Eine Interessenabwägung finde insoweit nicht statt. Die Auskunft über interne Analysen z.B. von Veröffentlichungen sei von dem Auskunftsanspruch ebenfalls nicht gedeckt, da es sich insoweit nicht um zur Person des Petenten gespeicherte Daten handele, sondern lediglich um auf Basis dieser Daten angestellte interne Schlussfolgerungen. Im Übrigen sei der Kläger niemals Ziel einer Telefonüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst gewesen. Soweit ein Auskunftsanspruch auf Informationen des Bundesnachrichtendienstes bezüglich dritter Personen geltend gemacht werde, überwiegen Geheimhaltungsgründe, soweit die vermissten Daten dem Bundesnachrichtendienst überhaupt bekannt und nicht bereits in die erteilte Auskunft eingeflossen seien.

6

Daraufhin hat der Kläger mit Schriftsatz vom 12. September 2008 einen zunächst als Vollstreckungsantrag - BVerwG 6 AV 2.08 - bezeichneten Rechtsbehelf erhoben, den er nunmehr - nach gerichtlichem Hinweis - als erneute Verpflichtungsklage verstanden wissen will.

7

Zur Begründung führt der Kläger aus, durch das Urteil vom 28. November 2007 sei festgestellt worden, dass ihm dem Grunde nach ein Auskunftsanspruch zustehe. Ihm sei jedoch nicht gemäß § 7 Abs. 1 BNDG i.V.m. § 4 BNDG, §§ 10, 15 BVerfSchG umfassende Auskunft über die ihn betreffenden Daten erteilt worden. Dies gelte insbesondere für die Herkunft von Daten.

8

Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung den Rechtsstreit hinsichtlich mehrerer zunächst in den Klageantrag aufgenommenen Auskunftsbegehren mit Zustimmung der Beklagten für in der Hauptsache erledigt erklärt.

9

Er beantragt nunmehr,

die Beklagte zu verurteilen, gemäß dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. November 2007 Auskunft zu erteilen zu folgenden Fragen:

10

a) Um was für angebliche BND-Meldungen aus einem Strafverfahren handelt es sich, auf die Bezug genommen wird? (Seite 2 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

11

b) Woher hat der BND angebliche "eigene Angaben" des Klägers über dessen Besuch bei einem Rechtsanwalt? (Seite 2 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

...

12

d) (1) Um welchen "Gesprächspartner" handelt es sich, von dem es heißt, der Kläger habe ihm "bekräftigend" gesagt, er - der Kläger - habe gute Kontakte, insbesondere im BND? (Seite 3 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

...

13

e) Woher stammt die angebliche Information, der Kläger habe einen Kontakt im BND nach "seinem regelmäßigen Gesprächspartner gefragt"? (Seite 3 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

14

f) Woher stammt die angebliche Information, der Kläger habe im Jahr 2004 zusammen mit einem anderen Publizisten ein Buch über die Zusammenarbeit des MfS mit dem Mossad geplant? (Seite 3 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

...

15

h) (1) Was ist die Quelle zu der Behauptung, der Kläger habe bestimmte Erklärungen des Präsidenten des BND bereits vor deren angeblicher Verlesung erhalten? (Seite 3 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

...

16

i) Wie wird "aktenkundig", was der Kläger angeblich in der "Berliner Zeitung" über Observationen des BND schreiben will? Welche Quellen sind hierzu angegeben? Um welche "Seite" handelt es sich im Übrigen, zu der es heißt "Diese Information wird auch von anderer Seite bestätigt"? (Seite 3 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

17

j) Woher stammt die Information, dass sich der Kläger 2004 in Thailand aufgehalten habe? (Seite 4 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

18

k) Zu welchen "verschiedenen Journalisten" hat der Kläger angeblich Kontakt? Wer sind die Personen, die angeblich in einem "Diagramm" erfasst wurden? Was ist der Inhalt der durch die Beklagte ausdrücklich bestätigten "Ausarbeitungen" zu verschiedenen Artikeln des Klägers aus den letzten Jahren? (Seite 5 des Schreibens des BND vom 12. Februar 2008)

...

19

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

20

Zur Begründung führt sie aus, der Anspruch des Klägers auf Auskunftserteilung sei erfüllt. Die vom Kläger gestellten Fragen seien entweder bereits durch die erteilte Auskunft des Bundesnachrichtendienstes vom 12. Februar 2008 i.V.m. dem Schreiben vom 4. Juni 2008 erledigt oder aber von vornherein nicht Gegenstand des Auskunftsanspruchs. Soweit der Kläger begehre, dass ihm die Herkunft der Daten benannt werde oder ihm jedenfalls mitzuteilen sei, was "dem Grunde nach" die Quelle der im BND gespeicherten Informationen sei, sei ergänzend und zusammenfassend festzustellen, dass sich die Auskunftspflicht gemäß § 15 Abs. 3 BVerfSchG nicht auf die Herkunft der Daten erstrecke. Im Gegensatz zu den eine Auskunft einschränkenden oder ausschließenden Kriterien in § 15 Abs. 2 BVerfSchG, die eine Interessenabwägung erforderten, sei die Herkunft der Daten gemäß § 15 Abs. 3 BVerfSchG von vornherein und umfassend vom Auskunftsanspruch ausgenommen. Insofern bedürfe es im Gegensatz zu den Fällen des § 15 Abs. 2 BVerfSchG auch keiner Abwägung und keiner Darlegung, weshalb im Einzelfall über die Herkunft einer Information keine Auskunft erteilt werde.

21

Im Übrigen habe der Bundesnachrichtendienst - im Wege der Auskunftserteilung nach Ermessen und ohne Rechtspflicht - dem Kläger bereits mit Schreiben vom 4. Juni 2008 mitgeteilt, dass die ihm vorliegenden Erkenntnisse ausschließlich auf frei zugänglichen Veröffentlichungen sowie auf Gesprächen mit Informanten basierten. Dem Kläger sei also schon bekannt, wie die Informationen "dem Grunde nach" gewonnen worden seien. Eine darüber hinausgehende Auskunft zur Benennung der konkreten Quellen, d.h. zur namentlichen Nennung der einzelnen Informanten bestehe nicht. Hiergegen ließen sich auch ergänzend die Ausschlussgründe des § 15 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 BVerfSchG anführen.

22

Wegen der Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte des vorliegenden Verfahrens und die beigezogenen Akten der Verfahren BVerwG 6 A 2.07 und BVerwG 6 AV 2.08 Bezug genommen.

II. Entscheidungsgründe

23

1. Teilweise Verfahrenseinstellung

Das Verfahren ist in entsprechender Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt haben.

24

2. Streitige Entscheidung der Hauptsache

Die Klage ist mit den noch zur Entscheidung stehenden Auskunftsbegehren zwar zulässig (a), aber unbegründet (b).

25

a) Zulässigkeit

aa) Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage

Das Begehren des Klägers ist in der Form der Verpflichtungsklage statthaft, weil es auf den Erlass eines Verwaltungsakts gerichtet ist (§ 42 Abs. 1 VwGO). Der Kläger stützt - wie bereits in dem vorangegangenen, durch das Urteil vom 28. November 2007 - BVerwG 6 A 2.07 - (BVerwGE 130, 29 = Buchholz 402.71 BNDG Nr. 1) abgeschlossenen Verfahren - seinen Auskunftsanspruch hauptsächlich auf § 7 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG. Danach geht der Erteilung der Auskunft durch den Bundesnachrichtendienst eine "Entscheidung" voraus, die in der Form eines Verwaltungsakts ergeht. Einen Bescheid dieses Inhalts hat die Beklagte auf das Urteil des Senats vom 28. November 2007 (a.a.O.) hin mit dem Schreiben an den Kläger vom 12. Februar 2008 erlassen. Die vorliegende Klage ist auf einen größeren inhaltlichen Umfang der Auskunft und damit auf den Erlass eines weitergehenden Bescheides gerichtet, der mit der Verpflichtungsklage zu erstreiten ist.

26

bb) Rechtskraft und Rechtsschutzbedürfnis

Die Rechtskraft des Urteils vom 28. November 2007 steht der Zulässigkeit der vorliegenden Verpflichtungsklage nicht entgegen. Es hat die Beklagte lediglich dazu verpflichtet, den geltend gemachten Auskunftsanspruch dem Grunde nach positiv zu bescheiden. Dabei handelte es sich nicht um ein Zwischenurteil über den Leistungsgrund. § 111 Satz 1 VwGO gestattet den Erlass eines Grundurteils nämlich nur bei allgemeinen Leistungsklagen. Es handelte sich vielmehr um ein Vollendurteil, das - lediglich - auf die Verpflichtung der Behörde gerichtet war, ihrerseits über den Grund des Anspruchs durch feststellenden Verwaltungsakt zu entscheiden (Urteil vom 8. Juli 1994 - BVerwG 8 C 4.93 - Buchholz 310 § 111 VwGO Nr. 1 S. 3 f., 8). Nachdem die Beklagte diese Verpflichtung durch ihren Bescheid vom 12. Februar 2008 erfüllt hat, liegt dem vorliegenden Verfahren, in dem über den konkreten Umfang des Auskunftsanspruchs gestritten wird, ein anderer Streitgegenstand zugrunde.

27

cc) Vorverfahren

Das nach § 68 VwGO erforderliche Vorverfahren hat stattgefunden. Denn der Kläger hat nach der (teilweisen) Ablehnung seines Auskunftsantrags durch das als Bescheid zu wertende Schreiben des Bundesnachrichtendienstes vom 12. Februar 2008, beim Kläger eingegangen am 18. Februar 2008, mit Schreiben vom 18. März 2008 sinngemäß Widerspruch erhoben, der von der Beklagten unter dem Datum vom 4. Juni 2008 zurückgewiesen wurde. Da das zuletzt genannte Schreiben nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen war, ist die Klage rechtzeitig erhoben worden (§ 58 VwGO).

28

b) Begründetheit

Die Verpflichtungsklage ist unbegründet, denn die Ablehnung der Auskunftsbegehren durch die Beklagte in den noch anhängig gebliebenen Punkten ist nicht rechtswidrig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO). Die Beklagte geht zwar nicht in jeder Hinsicht von einem zutreffenden Verständnis der maßgeblichen rechtlichen Vorschriften über die Auskunftserteilung durch den

Bundesnachrichtendienst aus (aa), hat die noch offenen Auskunftsbegehren im Ergebnis aber zu Recht abgelehnt (bb).

29

aa) Rechtsgrundlagen der Auskunftserteilung

Nach § 7 BNDG i.V.m. § 15 Abs. 1 BVerfSchG erteilt der Bundesnachrichtendienst dem Betroffenen über zu seiner Person gespeicherte Daten auf Antrag unentgeltlich Auskunft, soweit der Betroffene hierzu auf einen konkreten Sachverhalt hinweist und ein besonderes Interesse an einer Auskunft darlegt. **Die Auskunftserteilung unterbleibt, wenn Geheimhaltungsgründe nach § 15 Abs. 2 BVerfSchG** vorliegen und eine im Einzelfall erfolgende Abwägung solcher konkret bestehenden Belange mit den geschützten Interessen der betroffenen Person ergibt, dass diese Interessen zurückstehen müssen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Oktober 2000 - 1 BvR 586/90 - NVwZ 2001, 185 <187>). Zudem erstreckt sich die Auskunftsverpflichtung nicht auf die Herkunft der Daten und die Empfänger von Übermittlungen (§ 15 Abs. 3 BVerfSchG). Soweit die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 BVerfSchG nicht vorliegen, entfällt lediglich die gesetzliche Auskunftspflicht. Das verbleibende Ermessen, Auskunft zu erteilen, ist in einem solchen Fall nach Maßgabe des Zwecks der Regelung auszuüben (BVerfG, a.a.O. S. 186).

30

aaa) „zur Person“ gespeicherte Daten

Die Beklagte meint unter Hinweis auf den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 13. Februar 2009 - 16 A 844/08 - (NVwZ-RR 2009, 505), sie sei zu einer (weiteren) Auskunft schon deshalb nicht verpflichtet, weil sich § 15 Abs. 1 BVerfSchG nur auf - hier nicht vorhandene - "zur Person" des Petenten in einer Personenakte gespeicherte Daten beziehe, nicht aber auf **Daten "über die Person"** des Petenten, die in Personenakten Dritter oder in Sachakten gespeichert seien. Dem ist nicht zu folgen. Der von der Beklagten befürworteten Differenzierung steht unter den hier gegebenen Umständen die Bestandskraft des Bescheides des Bundesnachrichtendienstes vom 12. Februar 2008 ebenso entgegen wie die Rechtskraft des Urteils des Senats vom 28. November 2007. Denn danach steht fest, dass der Kläger über seine personenbezogenen Daten, soweit sie sich "in Akten befinden", im Grundsatz Auskunft verlangen kann (s. Urteil vom 28. November 2007 a.a.O. Rn. 16). Davon abgesehen, kann die genannte Rechtsauffassung aber auch in der Sache nicht überzeugen.

31

a1) Wortbedeutung

Schon dem Wortsinn nach drückt die in § 15 Abs. 1 BVerfSchG verwendete Präposition "zu", nicht anders als die Präposition "über" lediglich die Beziehung der gespeicherten Daten zu der betroffenen Person aus. Überlegungen zur Entstehungsgeschichte des § 15 BVerfSchG bestätigen dies. So sollte mit dem zugrundeliegenden Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20. Dezember 1990 (BGBl I S. 2954) dem Volkszählungsgesetzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 Rechnung getragen werden (s. bereits Senatsurteil vom 28. November 2007 a.a.O. Rn. 24). Der Schutzbereich des

Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist aber nach dem Volkszählungsurteil - unabhängig von der Finalität und dem Speicherort der betreffenden Datenerhebung - schon dann berührt, wenn die "Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß" (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1 <43>; s. auch Kammerbeschluss vom 9. Januar 2006 - 2 BvR 443/02 - NJW 2006, 1116 <1117>: "fehlender Zugang zum Wissen Dritter über die eigene Person").

32

b1) Systematische Auslegung

In systematischer Hinsicht ist bei der Auslegung von § 15 Abs. 1 BVerfSchG das Zusammenspiel mit dem Bundesdatenschutzgesetz zu berücksichtigen. Während das Auskunftsrecht des Bürgers über beim Bundesamt für Verfassungsschutz über ihn gespeicherte Daten früher im Bundesdatenschutzgesetz geregelt war, ist dieser Anspruch durch das erwähnte Gesetz vom 20. Dezember 1990 in Form von § 15 in das Bundesverfassungsschutzgesetz aufgenommen worden (vgl. zur Normgeschichte BTDrucks 12/553 S. 73). Diese Novellierung hat allerdings die Verbindung mit dem Bundesdatenschutzgesetz nicht beseitigt, sondern durch die Regelungen in § 11 BNDG und in § 27 BVerfSchG über die Nichtanwendbarkeit einiger näher aufgeführter Normen des Bundesdatenschutzgesetzes in einer besonderen Weise neu gestaltet. Anwendbar bleibt - im Umkehrschluss - insbesondere die in § 11 BNDG und § 27 BVerfSchG nicht aufgeführte Regelung über den Begriff der personenbezogenen Daten in § 3 Abs. 1 BDSchG.

33

c1) Auslegung anhand des Datenschutzrechts

Personenbezogene Daten sind in § 3 Abs. 1 BDSG definiert als Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Für den Begriff der personenbezogenen Daten kommt es demnach nur auf den in § 3 Abs. 1 BDSG hervorgehobenen Bezug zu den persönlichen oder sachlichen Verhältnissen einer Person an, nicht aber darauf, zu welchem Zweck die Daten erfasst worden sind (Dammann, in: Simitis, BDSG, 6. Aufl. 2006, § 3 Rn. 4). Wie sich aus einem Vergleich mit § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 BDSG ergibt, verwendet der Gesetzgeber die Begriffe "zu seiner (des Betroffenen) Person gespeicherte Daten" und "personenbezogene Daten" synonym (s. auch Dammann, a.a.O. Rn. 47; Mallmann, in: Simitis, a.a.O. § 19 Rn. 19). Daher handelt es sich - auch im Sinne von § 15 Abs. 1 BVerfSchG - bei den zur Person des Betroffenen gespeicherten Daten um alle personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG, die sich auf seine eigene Person beziehen (Scheffczyk/Wolff, NVwZ 2008, 1316 <1318>). Soweit dagegen das Oberverwaltungsgericht Münster (a.a.O. S. 506) für die von ihm befürwortete Unterscheidung zwischen Daten zu einer Person und Daten über eine Person auf die Vorschrift des § 11 BVerfSchG betreffend die Speicherung der Daten über Minderjährige verweist, geht das deshalb fehl, weil diese Sondervorschrift nicht die Speicherung von Daten zur Person von Minderjährigen, sondern nur die Speicherung "in zu ihrer Person geführten Akten" besonders beschränkt. Gegen die vom Oberverwaltungsgericht Münster eingeführte Differenzierung spricht letztlich, dass es

die auf Auskunft in Anspruch genommene Behörde nicht in der Hand haben darf, den Auskunftsanspruch mittels des von ihr gewählten Ordnungssystems von Personen- und Sachakten einzuschränken.

34

Zu den personenbezogenen Daten im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG gehören grundsätzlich alle Informationen, die über die Bezugsperson etwas aussagen, unabhängig davon, welcher Lebensbereich angesprochen ist (Dammann, a.a.O. § 3 Rn. 7), einschließlich der sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen der Person zu ihrer Umwelt (a.a.O. Rn. 10 f.). **Die Schwierigkeit besteht in der Abgrenzung zu Daten, die ausschließlich anderen Betroffenen zuzuordnen oder sachbezogen sind.** Grundsätzlich gilt, dass Angaben über die Art einer Beziehung zu einer anderen Person und die Bezeichnung der Beziehungsperson einen doppelten Personenbezug haben (Dammann, a.a.O. Rn. 43). Weitergehende Angaben zu den persönlichen und sachlichen - nicht beziehungsrelevanten - Verhältnissen der Beziehungsperson betreffen dagegen nur diese und nicht die Primärperson.

35

Sachbezogene Daten sind im Hinblick auf das datenschutzrechtliche Begriffsverständnis in § 3 Abs. 1 BDSG dann personenbezogen, wenn sie die Sache identifizieren und in dem nach dem jeweiligen Lebenszusammenhang zur Beschreibung der Person-Sach-Beziehung notwendigen Umfang charakterisieren (vgl. Dammann, a.a.O. Rn. 58; Gola/Schomerus, BDSG, 9. Aufl. 2007 § 3 Rn. 5). Demnach ist der Hinweis, eine bestimmte Sache sei unter bestimmten örtlichen und zeitlichen Umständen an eine Person übermittelt worden, (auch) ein personenbezogenes Datum (Gola/Schomerus, a.a.O. Rn. 7).

36

Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BDSG bezieht sich der Anspruch auf Auskunft über personenbezogene Daten auch auf die Herkunft der Daten. Dies gilt für den Auskunftsanspruch nach dem Bundesverfassungsschutzgesetz und für denjenigen nach dem Bundesnachrichtendienstgesetz nicht; vielmehr ist nach § 15 Abs. 3 BVerfSchG bzw. nach § 7 BNDG i.V.m. § 15 Abs. 3 BVerfSchG die Herkunft der Daten nicht Gegenstand der Auskunftsverpflichtung. Dementsprechend ist in § 27 BVerfSchG und in § 11 BNDG bestimmt, dass (u.a.) die Regelung in § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BDSG über die Herkunft der Daten bei der Erfüllung der Aufgaben durch das Bundesamt für Verfassungsschutz und durch den Bundesnachrichtendienst keine Anwendung findet.

37

bbb) Auskunft über „Operation M“

Was die Voraussetzungen des hier geltend gemachten Auskunftsanspruchs im Einzelnen anlangt, steht durch das rechtskräftige Urteil des Senats vom 28. November 2007 zwischen den Beteiligten dem Grunde nach fest, dass der Kläger im Sinne von § 15 Abs. 1 BVerfSchG ein Interesse daran hat zu erfahren, welche Bereiche seiner Arbeit im Zuge der "Operation M" des Bundesnachrichtendienstes ausgeforscht worden sind (a.a.O. Rn. 32), und dass Geheimhaltungsgründe der begehrten Auskunft nicht generell entgegenstehen (a.a.O. Rn. 33).

38

Diese Ausführungen in den Urteilsgründen beziehen sich aber nur auf den Auskunftsgegenstand in der Fassung des seinerzeitigen pauschal gefassten Klageantrags - "die Beklagte zu verurteilen, ihm Auskunft über die bei der Beklagten

über ihn gespeicherten und sonst wie bereitgehaltenen Daten zu gewähren" - nicht hingegen auf daraus abgeleitete Auskunftsdetails, wie sie Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind. Die Frage, ob die mit der vorliegenden Klage verlangten Einzelauskünfte jeweils einen hinreichenden Bezug zur Person des Klägers aufweisen, ist durch das vorgenannte Urteil ebenso wenig präjudiziert wie das Bestehen und gegebenenfalls das Überwiegen spezieller Hinderungsgründe nach § 15 Abs. 2, 3 BVerfSchG in Bezug auf einzelne vom Kläger begehrte Informationen.

39

bb) Entscheidung über das noch offene Auskunftsbegehren

Hinsichtlich der noch zur Entscheidung stehenden Auskunftsbegehren des Klägers ist im Einzelnen zu bemerken:

40

aaa) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 2) finden sich die Sätze: "Im Dezember 2002 habe F. an einen Gesprächspartner BND-Meldungen übergeben, die Gegenstand eines einschlägigen Strafverfahrens gegen zwei ehemalige Mitarbeiter des BND gewesen sind. Nach seinen angeblichen Angaben habe F. diese von einem Justizangestellten erhalten." Mit dem Klageantrag zu a) begehrt der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu der Frage: "Um was für angebliche BND-Meldungen aus einem Strafverfahren handelt es sich, auf die Bezug genommen wird?"

41

Der Antrag ist unbegründet. Vieles spricht bereits dafür, dass der Kläger damit keine Auskunft über personenbezogene Daten im Sinne von § 15 Abs. 1 BVerfSchG i.V.m. § 3 Abs. 1 BDSG begehrt. Bei den zur Person des Betroffenen gespeicherten Daten im Sinne von § 15 Abs. 1 BVerfSchG handelt es sich - wie oben bereits ausgeführt - um alle personenbezogenen Daten im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG, also um Daten, die sich auf seine eigene Person beziehen. Für den Begriff der personenbezogenen Daten kommt es auf den in § 3 Abs. 1 BDSG hervorgehobenen Bezug zu den persönlichen oder sachlichen Verhältnissen einer Person an.

42

Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, bei einer "BND-Meldung" handele es sich um eine Information, die in den Akten des Bundesnachrichtendienstes in bestimmter Weise festgehalten sei; die im Klageantrag insoweit erwähnten Meldungen hätten mit dem Kläger inhaltlich nichts zu tun. Was einen etwaigen durch die Art der Beziehung zu anderen Personen vermittelten Bezug zur Person des Klägers anlangt, wurde ihm durch die Beklagte immerhin bereits mitgeteilt, dass er die betreffenden Meldungen von einer näher bezeichneten Person (einem Justizangestellten) erhalten und in einem näher beschriebenen Zeitpunkt (Dezember 2002) an einen Gesprächspartner übergeben haben soll, ferner, dass diese Meldungen Gegenstand eines Strafverfahrens gegen zwei ehemalige Mitarbeiter des BND gewesen seien. Es liegt zumindest nahe, dass damit die Beziehung des Klägers zu dem Objekt, den besagten BND-Meldungen, hinreichend charakterisiert ist und es sich bei dem näheren Inhalt der bezeichneten Meldungen und erst recht des darin erwähnten Strafverfahrens um rein sachverhaltsbezogene Daten bzw. um personenbezogene Daten Dritter ohne einen relevanten Personenbezug zum Kläger handelt. Davon abgesehen hat der Senat die Überzeugung gewonnen, dass der begehrten Auskunft jedenfalls überwiegende Geheimhaltungsbelange entgegenstehen, weil Quellen gefährdet und berechnigte Interessen eines Dritten verletzt würden (§ 15

Abs. 2 Nr. 2, 4 BVerfSchG). Denn die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, bei dem im Auskunftsschreiben angesprochenen "Gesprächspartner" handele es sich um den Informanten des Bundesnachrichtendienstes, der die betreffende Information gegeben habe, und bei näheren Angaben über Art und Inhalt der "Meldungen" drohe die Enttarnung des Informanten durch den Kläger. Soweit bei der hier in Rede stehenden Information ein hinreichender Bezug zur Person des Klägers trotz der vorstehend aufgeführten Bedenken überhaupt zu bejahen sein sollte, mindern diese das Auskunftsinteresse des Klägers jedenfalls in einem solchen Maße, dass der drohenden Enttarnung des Informanten der Beklagten ein größeres Gewicht zukommt.

43

bbb) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 2) finden sich die Sätze: "F. soll nach angeblich eigenen Angaben den Rechtsanwalt eines früheren Mitarbeiters des BND aufgesucht haben, um über diesen faktisch Zugang zu der Operativakte der früheren nachrichtendienstlichen Verbindung RÜBEZAHL zu erhalten. Der Rechtsanwalt habe sein Ersuchen jedoch abgelehnt." Mit dem Klageantrag zu b) begehrt der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu der Frage: "Woher hat der BND angebliche 'eigene Angaben' des Klägers über dessen Besuch bei einem Rechtsanwalt?" Selbst unter Beachtung von Quellenschutz müsse die Beklagte zumindest mitteilen, woher die Informationen dem Grunde nach stammten, ob es sich um überlassene Schriftstücke, Informationen von Informanten oder eine funktechnische oder ähnliche Überwachung des Klägers gehandelt habe.

44

Der Antrag ist unbegründet. Seinem Erfolg steht die - über § 7 BNDG auch auf den Bundesnachrichtendienst anwendbare - Vorschrift des § 15 Abs. 3 BVerfSchG entgegen, wonach die dem Betroffenen zu erteilende Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten sich nicht auf deren Herkunft erstreckt.

45

Während der Begriff "Quelle" in § 15 Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG den konkreten Ursprung der Information meint, bezeichnet der Begriff "Herkunft" in § 15 Abs. 3 BVerfSchG demgegenüber allgemeiner die Kategorie der Quelle, aus welcher die Information gewonnen wurde, also beispielsweise Schriftstücke, Informationen von Informanten, funktechnische oder andere Formen von Überwachung des Auskunft Begehrenden. Im Unterschied zu § 15 Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG kommt es beim Ausschluss der Auskunftsverpflichtung in § 15 Abs. 3 BVerfSchG nicht darauf an, dass durch die Auskunftserteilung eine Gefahr für die Quelle besteht; vielmehr ist die Herkunft der Daten von vornherein dem Auskunftsanspruch entzogen. Zwar entfällt nach dem Wortlaut dieser Vorschrift, soweit es um die Herkunft der Daten geht, nur die gesetzliche Auskunftsverpflichtung. Wird zugunsten des Klägers unterstellt, dass sich der subsidiäre, auf dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) beruhende Anspruch des Betroffenen auf eine Ermessensentscheidung über die Erteilung der begehrten Auskunft (s. BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 2000 a.a.O. S. 186) unbeschadet des § 15 Abs. 3 BVerfSchG auch auf die Herkunft der Daten erstreckt, ist aber zu berücksichtigen, dass dem Auskunftsbegehren des Klägers zu einem Teil bereits entsprochen wurde, indem die Beklagte - negativ - klargestellt hat, dass seine Telekommunikation nicht überwacht worden sei, und - positiv -, dass die Informationen auf frei zugänglichen Veröffentlichungen sowie Gesprächen mit Informanten beruhten. Was eine darüber hinausgehende Offenlegung der Datenherkunft anlangt, ist im Rahmen einer etwa erforderlichen Ermessensausübung

die Abwägung des Informationsinteresses mit gegenläufigen öffentlichen Belangen durch die Wertung des § 15 Abs. 3 BVerfSchG jedenfalls in dem Sinne vorstrukturiert, dass diese sich regelmäßig durchsetzen, weil die Preisgabe der Herkunft von Daten die künftige Erkenntnisgewinnung und damit die Aufgabenerfüllung des Bundesnachrichtendienstes schwerwiegend beeinträchtigen würde. Für das Vorliegen eines Ausnahmefalles, der etwa bei hinreichenden Anhaltspunkten für ein leichtfertiges oder gar bewusst wahrheitswidriges Verhalten eines Informanten in Betracht zu ziehen sein könnte (s. auch Urteil vom 3. September 1991 - BVerwG 1 C 48.88 - BVerwGE 89, 14 <19 f.> = Buchholz 403.11 § 19 BDSG Nr. 1 S. 5 f.), ist hier nichts vorgetragen oder sonst ersichtlich, so dass ein Ermessensfehler im Ergebnis nicht vorliegt.

46

ccc) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 3) finden sich die Sätze: "Ende 2003 soll F. einem Gesprächspartner bekräftigend gesagt haben, er (F.) habe gute Kontakte, insbesondere im BND." Mit dem Klageantrag zu d) Unterfrage (1) begehrt der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu der Frage: "Um welchen 'Gesprächspartner' handelt es sich, von dem es heißt, der Kläger habe ihm 'bekräftigend' gesagt, er - der Kläger - habe gute Kontakte, insbesondere im BND?" Auch insoweit beruft sich die Beklagte zu Recht auf § 15 Abs. 3 BVerfSchG, der die Herkunft der Daten dem Auskunftsanspruch entzieht. Denn sie hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, bei dem "Gesprächspartner" handele es sich um die Person, die ihrerseits den Bundesnachrichtendienst informiert habe. Sie würde somit den von ihr für schützenswert gehaltenen Informanten enttarnen müssen, um dem Klageantrag nachzukommen. Dazu ist sie gemäß § 15 Abs. 3 BVerfSchG nicht verpflichtet; für das etwaige Auskunftsermessen gilt auch insoweit das oben Gesagte.

47

ddd) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 3) findet sich der Satz: "Ebenfalls Ende 2003 soll F. einen Kontakt im BND nach einem seiner (Fs.) regelmäßigen Gesprächspartner gefragt haben." Mit dem Klageantrag zu e) begehrt der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu der Frage: "Woher stammt die angebliche Information, der Kläger habe einen Kontakt im BND nach 'seinem regelmäßigen Gesprächspartner gefragt'?" Auch hier müsse die Beklagte jedenfalls mitteilen, was dem Grunde nach die Quelle ihrer Information sei. Wie sich bereits aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt, besteht nach § 7 BNDG i.V.m. § 15 Abs. 3 BVerfSchG eine derartige Verpflichtung der Beklagten nicht. Dem Vortrag des Klägers sind auch keine gewichtigen Gründe zu entnehmen, welche ausnahmsweise eine Ermessensbetätigung der Beklagten zu seinen Gunsten rechtfertigen würde.

48

eee) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 3) findet sich der Satz: "F. soll im Jahr 2004 zusammen mit einem anderen Publizisten ein Buch über die Zusammenarbeit des MfS mit dem MOSSAD geplant haben." Mit dem Klageantrag zu f) begehrt der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu der Frage: "Woher stammt die angebliche Information, der Kläger habe im Jahr 2004 zusammen mit einem anderen Publizisten ein Buch über die Zusammenarbeit des MfS mit dem Mossad geplant?" Auch diesem Auskunftsbegehren hält die Beklagte zu Recht den Ausschluss der Auskunftsverpflichtung gemäß § 15 Abs. 3 BVerfSchG entgegen, und der Kläger führt keine Umstände an, welche die insofern - unterstellt - ermessensabhängige Entscheidung der Beklagten ausnahmsweise zu seinen Gunsten beeinflussen könnten.

49

fff) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 3) findet sich der Satz: "F. soll ausweislich der Aktenlage die Erklärung, welche der Präsident des BND vor dem Untersuchungsausschuss des Bundestages in Sachen Liechtenstein-Analyse abgegeben habe, bereits vor der dortigen Verlesung erhalten haben." Mit dem Klageantrag zu h) Unterfrage (1) begehrt der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu der Frage: "Was ist die Quelle der Behauptung, der Kläger habe bestimmte Erklärungen des Präsidenten des BND bereits vor deren angeblicher Verlesung erhalten?"

50

Die Beklagte lehnt den Auskunftsanspruch im Ergebnis zu Recht ab. Dem Auskunftsanliegen hat sie zu einem Teil entsprochen, indem sie bereits schriftsätzlich, aber auch erneut in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, es habe keinerlei funktechnische Überwachung des Klägers gegeben. Im Übrigen beruft sie sich zu Recht auf § 15 Abs. 3 BVerfSchG, wonach die Auskunftsverpflichtung sich nicht auf die Herkunft der Daten erstreckt, und der Kläger hat auch hier keine Anhaltspunkte dafür vorgebracht, dass sein Auskunftsinteresse das sich aus § 15 Abs. 3 BVerfSchG ergebende generelle Geheimhaltungsinteresse ausnahmsweise überwiegen könnte.

51

ggg) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 3) finden sich die Sätze: "Im Oktober 2005 wird aktenkundig, dass F. in der BZ über Observationen des BND berichten will, deren Zielpersonen zwei Journalisten gewesen seien. Diese Information wird auch von anderer Seite bestätigt. F. soll diese Informationen über einen anderen Journalisten erhalten haben, dessen Name aus Gründen des Datenschutzes hier nicht genannt wird. Ein Gesprächskontakt übersendet eine Erklärung zur DPA-Meldung v. 28.11.07 mit Bezug zu F." Mit dem Klageantrag zu i) begehrt der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu den Fragen: "Wie wird 'aktenkundig', was der Kläger angeblich in der 'Berliner Zeitung' über Observationen des BND schreiben will? Welche Quellen sind hierzu angegeben? Um welche 'Seite' handelt es sich im Übrigen, zu der es heißt: 'Diese Information wird auch von anderer Seite bestätigt?'"

52

Dieser Antrag ist unbegründet. Zur Mitteilung von Herkunftsbezügen ist die Beklagte auch insoweit gemäß § 15 Abs. 3 BVerfSchG weder verpflichtet noch sonst veranlasst.

53

hhh) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 4) findet sich der Satz: "F. habe sich 2004 im Rahmen einer 'Promotion für die BZ' in Thailand aufgehalten." Mit dem Klageantrag zu j) begehrt der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu der Frage: "Woher stammt die Information, dass sich der Kläger 2004 in Thailand aufgehalten habe?"

54

Auch dieser Antrag ist aus den schon mehrfach genannten Gründen im Hinblick auf § 15 Abs. 3 BVerfSchG unbegründet.

55

iii) Im Auskunftsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2008 (Seite 4 ff.) finden sich die Sätze: "F. soll Kontakte zu namentlich bekannten, aus Gründen des Datenschutzes jedoch hier ungenannt bleibenden Personen haben:

- einem ehemaligen BND-Mitarbeiter und Buchautor
- einem Angehörigen des Gesprächskreises Nachrichtendienste
- zu verschiedenen anderen Journalisten
- zu einem Mitglied der SPÖ, welches als Informant fungiere
- zu einem ehemaligen Mitarbeiter eines russischen Nachrichtendienstes.

Als weitere mitgeteilte Kontaktpersonen des F. wurden sechs ehemalige nachrichtendienstliche Verbindungen, vier ehemalige Mitarbeiter des BND und ein ehemaliger Mitarbeiter eines russischen Nachrichtendienstes in diesem Kontext in einem Diagramm festgehalten. Die namentliche Benennung erfolgt auch hier aus Gründen des Datenschutzes im Hinblick auf die betroffenen Personen nicht."

56

Mit dem Klageantrag zu k) in seiner ursprünglichen Fassung hat der Kläger im Anschluss daran Auskunft zu den Fragen begehrt: "Zu welchen 'verschiedenen Journalisten' und zu welchem 'SPÖ-Mitglied' hat der Kläger angeblich Kontakt? Wer sind die Personen, die angeblich in einem 'Diagramm' erfasst wurden? Was ist der Inhalt der durch die Beklagte ausdrücklich bestätigten 'Ausarbeitungen' zu verschiedenen Artikeln des Klägers aus den letzten Jahren?" Nach Erörterung haben die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung den Rechtsstreit hinsichtlich der Auskunft über das "SPÖ-Mitglied" in der Hauptsache für erledigt erklärt, so dass der Antrag nur noch einen entsprechend verkürzten Inhalt hat. Insoweit ist er unbegründet.

57

Mit der Frage, zu welchen "verschiedenen Journalisten" der Kläger angeblich Kontakt gehabt habe und welche weiteren Kontaktpersonen in dem besagten Diagramm erfasst worden seien, wird zwar Auskunft über personenbezogene Daten (auch) des Klägers im Sinne von § 15 Abs. 1 BVerfSchG i.V.m. § 3 Abs. 1 BDSG begehrt. Der Auskunftsanspruch ist allerdings, soweit es sich um die Identität des Journalisten Uwe Müller handelt, von der Beklagten durch das Schreiben des Bundesnachrichtendienstes vom 4. Juni 2008 erfüllt worden. Was die Namen der übrigen Personen angeht, ist das Auskunftsinteresse des Klägers gegenüber den gegenläufigen Belangen als geringer anzusehen. Wie der Kläger in der Klageschrift eingeräumt hat, sind ihm die Namen seiner Kontaktpersonen ohnehin bereits bekannt. Das verbleibende Auskunftsinteresse übersteigt nicht die von der Beklagten vorgebrachte Gefahr der Quellengefährdung nach § 15 Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG, denn die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich erklärt, dass alle genannten Journalisten sowie sämtliche in dem besagten Diagramm aufgeführten Personen Quellen des Bundesnachrichtendienstes gewesen sind; insoweit liegt es im Hinblick auf die Möglichkeiten künftiger nachrichtendienstlicher Erkenntnisgewinnung auf der Hand, dass auch bei schon "versiegten Quellen" ein erhebliches Interesse fortbesteht, die einmal zugesagte Diskretion zu wahren. Der Kläger hat jedenfalls keine weiteren Gesichtspunkte vorgebracht, die sein Auskunftsinteresse als überwiegend gewichtig erscheinen ließen. Das Auskunftsbegehren trifft im Übrigen zumindest teilweise, soweit die fraglichen Informationen unmittelbar von den betreffenden Personen

stammen, auch auf die Auskunftsgrenze in § 15 Abs. 3 BVerfSchG, wonach die Auskunftsverpflichtung sich nicht auf die Herkunft der Daten erstreckt. Der Kläger hat keine Gründe vorgebracht, welche die Beklagte zu einer abweichenden Ermessensbetätigung veranlassen könnten.

58

Mit der Frage, was der Inhalt der "Ausarbeitungen" zu verschiedenen Artikeln des Klägers aus den letzten Jahren sei, wird zwar ebenfalls - zumindest teilweise - Auskunft über personenbezogene Daten des Klägers im Sinne von § 15 Abs. 1 BVerfSchG i.V.m. § 3 Abs. 1 BDSG begehrt. Denn darunter fallen auch Schlussfolgerungen, die die Behörde nach Auswertung der Quellenlage aufgrund zusammenfassender Beurteilung aus den erhobenen personenbezogenen Daten zieht (vgl. Scheffczyk/Wolff, NVwZ 2008, 1316 <1318>). Allerdings hat die Beklagte den Auskunftsanspruch des Klägers auch insoweit zu einem nicht unerheblichen Teil bereits erfüllt, indem ihm die einzelnen Zeitungsartikel mit Datum mitgeteilt worden sind, auf die sich die fraglichen Ausarbeitungen des Bundesnachrichtendienstes gründen. Das Interesse des Klägers daran, weitere Einzelheiten aus den Ausarbeitungen zu erfahren, tritt hinter das Interesse der Beklagten zurück, derartige Einzelheiten nicht zu offenbaren. Im Falle einer weiteren Auskunftserteilung wäre zu befürchten, dass die Arbeitsweise und der Erkenntnisstand des Bundesnachrichtendienstes im Sinne des § 15 Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG ausgeforscht würden. Insoweit weist die Beklagte überzeugend darauf hin, dass die Eigensicherung auch über den vorliegenden Einzelfall hinaus zu den ständigen Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes gehört (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BNDG). Eine vertiefte Kenntnis der in Rede stehenden internen Ausarbeitungen des Dienstes könnte dem Kläger insoweit Rückschlüsse auf Arbeitsweisen und Methoden der Erkenntnisgewinnung vermitteln, die die künftige Aufgabenerfüllung der Beklagten gegebenenfalls schwerwiegend beeinträchtigen würden.

59

3. Die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens beruht hinsichtlich des in der Hauptsache erledigten Teils, bei dem sich der Kläger mit seinem Auskunftsbegehren in beachtlichem Umfang durchgesetzt hat, auf § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO und im Übrigen auf § 154 Abs. 1 VwGO.