

Eine einstweilige Anordnung auf Erteilung von Auskünften des Bundesamts für Verfassungsschutz gegenüber einem Vertreter der Presse kommt nicht in Betracht, wenn hierdurch die Hauptsache vorweg genommen würde, der geltend gemachte Auskunftsanspruch aber nach eingehender Prüfung nicht mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit besteht.

Im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes lässt sich nicht mit der für eine Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen Gewissheit beurteilen, ob presserechtliche Auskünfte vom Bundesamt für Verfassungsschutz nur auf dem Niveau eines verfassungsrechtlich gewährleisteten Minimalstandards verlangt werden können.

Ebenfalls nicht hinreichend geklärt ist, ob der Gesetzgeber befugt wäre, das Bundesamt für Verfassungsschutz von der Pflicht zur Erteilung von Auskünften an die Presse ganz auszunehmen.

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG
§ 4 Abs. 1 PresseG NRW
§ 123 VwGO
§ 3 BVerfSchG
§ 6 BVerfSchG
§ 10 BVerfSchG
§ 3 Abs. 1 BDSG
§ 4 PKGrG

OVG NRW, Beschluss vom 19.9.2014 – 5 B 226/14 –;
I. Instanz: VG Köln – 6 L 1570/13 –.

Ein Journalist beehrte vom Bundesamt für Verfassungsschutz im Wege einer einstweiligen Anordnung Auskunft darüber,

1. in wie vielen Fällen das Bundesamt für Verfassungsschutz zum Zeitpunkt der Anfrage Daten über Personen erfasste, die hauptberuflich als Journalisten tätig waren,
2. in wie vielen dieser Fälle nachrichtendienstliche Mittel (Abhören etc.) zum Einsatz kamen,
3. welcher Art die Bestrebungen waren, derentwegen gegebenenfalls Daten über die als Journalisten erfassten Personen gesammelt wurden,
4. in wie vielen Fällen das Bundesamt für Verfassungsschutz zum Zeitpunkt unmittelbar vor der Bundestagswahl 2013 Daten über Abgeordnete im Bundestag oder in einem Parlament der Bundesländer erfasste.

Das Begehren blieb in beiden Instanzen ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Mit seinem Auskunftsbegehren erstrebt der Antragsteller keine vorläufige Maßnahme, sondern eine endgültige Entscheidung, die die Hauptsache vorwegnimmt. Nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung ist dies im Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO nur ausnahmsweise dann gerechtfertigt, wenn der Erfolg der Hauptsache überwiegend wahrscheinlich ist und das Abwarten in der Hauptsache für den Antragsteller schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile zur Folge hätte. Dabei ist dem jeweils betroffenen Grundrecht und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen. Droht dem Antragsteller bei Versagung des einstweiligen Rechtsschutzes eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung in seinen Grundrechten, die durch eine der Klage stattgebende Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden kann, so ist – erforderlichenfalls unter eingehender tatsächlicher und rechtlicher Prüfung des im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Anspruchs – einstweiliger Rechtsschutz zu gewähren, wenn nicht ausnahmsweise überwiegende gewichtige Gründe entgegenstehen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.9.2011 – 2 BvR 1206/11–, NJW 2011, 3706 = juris, Rn. 15; BVerwG, Beschluss vom 10.2.2011 – 7 VR 6.11 –, juris, Rn. 6; OVG NRW, Beschluss vom 27.6.2012 – 5 B 1463/11 –, DVBl. 2012, 1113 = juris, Rn. 10, jeweils m. w. N.

Diese Voraussetzungen für die begehrte Vorwegnahme der Hauptsache im Wege einer einstweiligen Anordnung liegen nicht vor. Der Erfolg der Hauptsache ist bereits nicht überwiegend wahrscheinlich, so dass es schon an dem erforderlichen Anordnungsanspruch fehlt. Bereits die einschlägige Rechtsgrundlage steht nicht mit der für eine Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen Sicherheit fest. Zwar hat der Senat entschieden und umfassend begründet, dass der presserechtliche Auskunftsanspruch nach § 4 Abs. 1 PresseG NRW grundsätzlich alle Behörden im Geltungsbe-

reich des Landespressegesetzes unabhängig davon verpflichtet, ob es sich um Landes- oder Bundesbehörden handelt. Dabei hat er jedoch für möglich gehalten, dass für Bundesbehörden etwas anderes gelten könnte, soweit die Regelung von Presseauskünften ausnahmsweise als Annex zu einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Materie in Betracht kommt, zu der ganz zentral die Gewinnung von (grundsätzlich geheimhaltungsbedürftigen) Erkenntnissen gehört.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18.12.2013 – 5 A 413/11 –, DVBl. 2014, 464 = juris, Rn. 45 ff., 120, in Auseinandersetzung mit BVerwG, Urteil vom 20.2.2013 – 6 A 2.12 –, BVerwGE 146, 56 = juris, Rn. 22 ff.

Ebenso wie für den Kompetenztitel der auswärtigen Angelegenheiten und der Verteidigung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) bezogen auf Erkenntnisse des Bundesnachrichtendienstes über das Ausland mit außen- und sicherheitsrechtlicher Relevanz ist eine solche Annexkompetenz denkbar im Zusammenhang mit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b) GG. Sofern gegenüber dem Bundesamt für Verfassungsschutz deshalb ein landespresserechtlicher Anspruch möglicherweise ausschiede, käme nach dem dann maßgeblichen Bundesrecht lediglich ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf dem Niveau eines "Minimalstandards" in Betracht, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfte. Ein solcher Anspruch endet dort, wo berechnigte schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.2.2013 – 6 A 2.12 –, BVerwGE 146, 56 = juris, Rn. 29; Beschluss vom 26.11.2013 – 6 VR 3.13 –, NVwZ-RR 2014, 558 = juris, Rn. 7.

Ob das hier der Fall ist, lässt sich nach Aktenlage nicht mit der für eine Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen Gewissheit beurteilen. Der Antragsteller begehrt ausdrücklich nur solche Informationen, die seiner Ansicht nach unschwer im Nachrichtendienstlichen Informationssystem und WissensNetz (NADIS WN) recherchiert werden können. Die Antragsgegnerin bestreitet dies. Ergänzend beruft sie sich

darauf, Erkenntnisse aus dem NADIS WN seien als geheimhaltungsbedürftig eingestuft und stünden ausschließlich zu den in § 6 Sätze 2 und 8 BVerfSchG genannten Zwecken zur Verfügung. Sie dienten also nur zum Auffinden von Akten und zur dazu notwendigen Identifizierung von Personen sowie in eng umgrenzten Anwendungsbereichen zur Aufklärung von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten für eine fremde Macht, von rechtsextremistischen Bestrebungen oder von Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten. Die Nutzung dieser Recherchemöglichkeiten zur Beantwortung presserechtlicher Anfragen sei von diesen Regelungen nicht erfasst.

Zur Beantwortung der gestellten Fragen bedarf es zwar zur Auskunftserteilung des internen Zugriffs auf Daten von beobachteten Personen. Der Antragsteller begehrt aber ausdrücklich keine personenbezogenen Daten im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG, einer Vorschrift, die bei der Erfüllung der Aufgaben nach § 3 BVerfSchG gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 BDSG, § 27 BVerfSchG anwendbar ist. Es geht ihm lediglich um die Anzahl der vom Bundesamt für Verfassungsschutz erfassten Journalisten und Abgeordneten, die Häufigkeit des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel und eine grobe Einordnung der beobachteten Bestrebungen, ohne dass ein Rückschluss auf bestimmte Einzelpersonen oder die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes möglich ist. Personenbezogene Daten müssten durch Aufruf aus der Datenbank nur genutzt (§ 10 BVerfSchG), nicht aber an nicht-öffentliche Stellen übermittelt werden (§ 19 Abs. 4 BVerfSchG).

Derartige allgemeine (nicht personenbezogene) Informationen müssen nach der Rechtsprechung des BVerfG – ungeachtet der Berichtspflicht gegenüber dem Bundesministerium des Innern (§ 16 BVerfSchG) und der Kontrolle durch das geheim tagende parlamentarische Kontrollgremium (§§ 4 f. Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, BGBl. I S. 2346, Kontrollgremiumgesetz) – auf parlamentarische Anfragen erteilt werden, um den Bundestag in die Lage zu versetzen, das Regierungshandeln effektiv kontrollieren zu können.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 – 1 BvE 5/06 –, BVerfGE 124, 161 = juris, Rn. 125 ff., 132, 134 ff.; vgl. auch Antworten auf kleine Anfragen BT-Drs. 18/1345,

BT-Drs. 16/13990 (neu), sowie Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drs. 10/6584, S. 126 ff.

Ebenso entspräche es der grundlegenden Bedeutung der Pressefreiheit für die demokratische Meinungs- und Willensbildung und die Kontrolle der Regierung, den Vertretern der Presse Auskunftsansprüche bezogen auf behördliche Informationen einzuräumen, die auch gegenüber dem Parlament öffentlich berichtet werden müssten. Auskunftspflichten öffentlicher Stellen gehören zu den prinzipiellen Forderungen der Pressefreiheit. Sie entsprechen dem verfassungsrechtlichen Gebot, wonach der Staat überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen hat.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 5.8.1966 – 1 BvR 586/62
u. a. –, BVerfGE 20, 162, 175 = juris, Rn. 38.

Dementsprechend besteht ein grundrechtlich schutzwürdiges Interesse der Presse am Zugang auch zu Datensammlungen, die nur in beschränktem Umfang zugänglich sind.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.8.2000 – 1 BvR
1307/91 –, NJW 2001, 503, 504.

Gleichwohl ist der Gesetzgeber, dem die Ausgestaltung entsprechender presserechtlicher Auskunftsregeln obliegt, nicht gehindert, auf der Grundlage typisierender bzw. pauschalierender Interessensgewichtungen und -abwägungen bestimmte behördliche Funktionsbereiche von der Pflicht zur Auskunftserteilung ganz auszunehmen. Entscheidend ist, dass die Auskunftsregelungen insgesamt hinreichend effektiv sind, d. h. der Presse im praktischen Gesamtergebnis eine funktionsgemäße Betätigung sichern.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.2.2013 – 6 A 2.12 –,
BVerwGE 146, 56 = juris, Rn. 27.

Das Recht des Gesetzgebers, gerade Nachrichtendienste wie das Bundesamt für Verfassungsschutz bereichsspezifisch von der Auskunftsverpflichtung gegenüber der Presse freizustellen, kommt danach ernsthaft in Betracht. Für das Informationsrecht des Deutschen Bundestages hat das BVerfG offen gelassen, ob der Gesetzgeber

von Verfassungs wegen an einer Regelung gehindert wäre, wonach die Bundesregierung Auskünfte über die nachrichtendienstliche Tätigkeit des Bundes, die sie für geheimhaltungsbedürftig hält, nur einem bestimmten Gremium des Deutschen Bundestages zu erteilen hätte.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 1.7.2009 – 1 BvE 5/06 –, BVerfGE 124, 161 = juris, Rn. 125.

Nachrichtendienste zeichnen sich durch relativ geringe Eingriffsschwellen aus und sammeln Daten grundsätzlich geheim. Der Grundsatz der Offenheit der Datenerhebung gilt für sie nicht, und sie sind von Transparenz- und Berichtspflichten gegenüber den Betroffenen weithin freigestellt. Entsprechend gering sind die Möglichkeiten individuellen Rechtsschutzes. Zum Teil werden diese sogar ganz durch eine politische Kontrolle ersetzt (vgl. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG). Im Gegenzug und zum Ausgleich zu der Weite dieser Datenerhebungsbefugnisse ist die Zielrichtung der Aufklärung begrenzt. Unbeschadet näherer Differenzierungen zwischen den verschiedenen Diensten beschränkt sie sich im Wesentlichen darauf, fundamentale Gefährdungen, die das Gemeinwesen als Ganzes destabilisieren können, zu beobachten und hierüber zu berichten, um eine politische Einschätzung der Sicherheitslage zu ermöglichen. Ziel ist nicht die operative Gefahrenabwehr, sondern die politische Information. So zielt die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden auf eine Berichtspflicht gegenüber den politisch verantwortlichen Staatsorganen und dient damit auch der Aufklärung der Öffentlichkeit.

Vgl. BVerfGE, Urteil vom 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277 = juris, Rn. 117 f.; § 16 Abs. 1 und 2 BVerfSchG.

Gemessen daran mag es zwar naheliegen, der einseitigen Information der Öffentlichkeit durch das zuständige Bundesministerium parlamentarische Informationsrechte und Presseauskunftsansprüche gegenüber zu stellen, um angesichts geringer Transparenz eine möglichst effektive Kontrolle der Regierung im demokratischen Rechtsstaat zu ermöglichen. Daraus ergibt sich jedoch noch nicht, dass der Gesetzgeber an der Regelung einer entsprechenden Bereichsausnahme für Presseauskünfte gegenüber Verfassungsschutzbehörden – bei Einräumung alternativer Korrekture wie etwa der Gewährung parlamentarischer Informationsrechte, aus deren

Erkenntnissen sich auch Pressevertreter bedienen können – von Verfassungs wegen gehindert wäre.

Auf sich beruhen kann daher, ob es sich bei den auf Journalisten bezogenen Informationen überhaupt um solche handelt, die mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden können.

Vgl. Antworten der Bundesregierung auf kleine Anfragen, BT-Plenarprotokoll 18/16, S. 1178 f., BT-Drs. 18/443, BT-Drs. 18/1386 und BT-Drs. 18/2384.

Angesichts der Schwierigkeiten bei der Beurteilung des Anordnungsanspruchs kann dem Antragsteller zugemutet werden, für seine Berichterstattung bis zu einer rechtskräftigen Klärung in einem möglichen Hauptsacheverfahren auf die ihm vom Niedersächsischen Verfassungsschutz über die dortige Datenlage bereits erteilte Auskunft sowie auf die veröffentlichten Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen zurückzugreifen. Es ist nicht ersichtlich, dass seine Grundrechte erheblich, über Randbereiche hinausgehend verletzt würden, wenn er im Hauptsacheverfahren obsiegen würde und bis dahin mit den vorliegenden Auskünften hätte vorlieb nehmen müssen. Bezogen auf die Frage zu den beobachteten Abgeordneten ist durch die Beantwortung einer kleinen Anfrage (BT-Drs. 18/1345) sogar schon weitgehend Erledigung eingetreten. Die Bundesregierung hatte bereits in ihrer Antwort vom 7.9.2009 (BT-Drs. 16/13990, S. 5 f.) mitgeteilt, dass Abgeordnete anderer Fraktionen nicht vom Verfassungsschutz beobachtet werden. Insoweit bleibt lediglich die Unsicherheit, ob sich hieran in den folgenden Jahren etwas geändert hat.