

Rechtsquelle:

BNDG § 7

Stichworte:

Bundesnachrichtendienst; Daten; Dateien; Akten; Auskunftsanspruch; Geheimhaltungsbedürfnis.

Leitsatz:

Die Verpflichtung des Bundesnachrichtendienstes, unter den in § 7 Satz 1 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG genannten Voraussetzungen auf Antrag eines Betroffenen Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen, bezieht sich nicht nur auf Daten, die in Dateien gespeichert sind, sondern auch auf Daten, die sich in Akten befinden.

Urteil des 6. Senats vom 28. November 2007 - BVerwG 6 A 2.07



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 A 2.07

Verkündet
am 28. November 2007
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. November 2007
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hahn,
Büge, Dr. Graulich und Dr. Bier

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger Auskunft über
die zu seiner Person in den Akten des Bundesnachricht-
endienstes enthaltenen Daten zu erteilen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist als Journalist bei der Berliner Zeitung tätig. Er begehrt von der Beklagten Auskunft über die beim Bundesnachrichtendienst (BND) zu seiner Person vorhandenen Daten.
- 2 Anfang November 2005 wurde in der Berliner Zeitung ein Artikel veröffentlicht, in dem über die Observation eines Journalisten durch den BND in den neunziger Jahren berichtet wurde. Das Thema wurde in den folgenden Wochen von anderen Medien aufgegriffen, wobei auch die Führung von Journalisten als Quellen des BND geschildert wurde. Am 30. November 2005 beauftragte das Parlamentarische Kontrollgremium des Deutschen Bundestages den Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshof a.D. Dr. G. S. als Sachverständigen, den in der Presse erhobenen Vorwürfen nachzugehen, der BND habe über längere Zeiträume hinweg vor allem in den neunziger Jahren Journalisten überwacht, um so deren Informanten aus dem BND zu enttarnen. Darüber hinaus sollte er die Praxis des BND hinsichtlich der möglichen Führung von Journalisten als Quellen untersuchen.

- 3 Im Mai 2006 wurde das Gutachten des Sachverständigen Dr. S. in einer teilweise anonymisierten Fassung veröffentlicht. Das Gutachten wird in der Öffentlichkeit als „S.-Bericht“ bezeichnet. Hierin wird unter anderem die Zusammenarbeit des BND mit einer „Person N“ im Rahmen der „Operation M“ geschildert. Hintergrund der im März 2001 eingeleiteten „Operation M“ sei die Veröffentlichung eines internen Papiers des BND zu Geldwäsche in Liechtenstein gewesen. Ziel der Operation sei die Aufklärung unautorisierter Informationsabflüsse aus dem BND gewesen, auch durch Anwerbung von nachrichtendienstlichen Verbindungen. Hierzu sei u.a. am 12. Juni 2001 von einem Verbindungsführer des BND Kontakt mit „Person N“ aufgenommen worden. Hierbei handele es sich um den Betreiber eines Leipziger Nachrichtenbüros, der den Tarnnamen (TN) T erhalten habe. TN T habe dem BND mehrfach Informationen über den Kläger übermittelt. Seit dem 19. Dezember 2005 bestehe zwischen dem BND und TN T kein Kontakt mehr. In seiner rechtlichen Bewertung kommt der Sachverständige zu dem Ergebnis, das Gesamtbild des Einsatzes von TN T entspreche eher einer umfassenden Aufklärung der Journalistenszene als dem Suchen nach undichten Stellen im BND, so dass dieser Einsatz unverhältnismäßig gewesen sei. Wegen der Intensität des Eindringens in den geschützten Medienbereich liege ein Verstoß gegen die Pressefreiheit vor.
- 4 In den Monaten Mai und Juni 2006 wurde in der Presse mehrfach darüber berichtet, dass der Leipziger Journalist U. M. - nach eigenen Angaben - Informationen über den Kläger gegen Entgelt an den BND weitergegeben habe, so etwa in der Berliner Zeitung vom 17. Mai 2006, in der Süddeutschen Zeitung vom 19. und 20. Mai 2006 sowie in der TAZ vom 13. Juni 2006.
- 5 Mit Schreiben vom 13. Juni 2006 beantragte der Kläger beim BND, ihm Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen. Er habe aufgrund des Gutachtens des Sachverständigen Dr. S. Anlass zu der Annahme, dass beim BND Daten über ihn gespeichert seien. Aus dem Gutachten gehe hervor, dass er ab frühestens 12. Juni 2001 bis spätestens 19. Dezember 2005 von einer Vertrauens- bzw. Gewährsperson des BND mit Namen U. M. im Auftrag des BND ausgeforscht worden sei. Sein besonderes Interesse an einer Auskunft ergebe sich bereits daraus, dass dessen Einsatz gegen seine Person

nach dem Ergebnis des Gutachtens rechtswidrig gewesen sei. Damit sei auch die Erhebung und Speicherung von Daten über seine Person unzulässig, gegebenenfalls bestünden zudem Lösungsansprüche.

- 6 Mit Schreiben vom 7. Juli 2006 teilte der BND dem Kläger mit, aus seinem Auskunftersuchen ergäben sich die vom Gesetz gemäß § 7 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG geforderten Voraussetzungen einer Auskunftserteilung. Ihm wurde jedoch lediglich Auskunft über einen in der Personenzentraldatei des BND geführten Datensatz erteilt, der allein Angaben zu seinen Personalien und seinem Beruf enthielt. In dem Schreiben heißt es weiter, der Datensatz stehe in keinem Zusammenhang mit den im Bericht des Sachverständigen Dr. S. aufgezeigten Vorgängen. Ein Recht zur Einsicht in nicht in Dateien gespeicherte Aktenvorgänge sei gesetzlich nicht normiert.
- 7 Hiergegen wandte sich der Kläger mit Schreiben vom 7. August 2006, mit dem er den BND aufforderte, über die zu seiner Person gespeicherten Daten vollständig Auskunft zu erteilen. Darauf erwiderte der BND mit Schreiben vom 11. August 2006, die dem Kläger erteilte Auskunft sei vollständig, weil sich das Auskunftsrecht auf Daten aus Dateien beschränke.
- 8 Mit der am 2. April 2007 erhobenen Klage hat der Kläger vorgetragen, es lägen Anhaltspunkte dafür vor, dass er jahrelang umfassend durch den BND überwacht worden sei. Er wolle nunmehr Klarheit darüber haben, welche Informationen über seine Tätigkeit als Journalist noch gespeichert seien. Aufgrund der Angaben im „S.-Bericht“ gehe er davon aus, dass er von einem V-Mann des BND überwacht worden sei. Hierbei handele es sich um Herrn U. M. mit Wohnsitz in Leipzig. Die so zustande gekommene Erhebung von Daten über ihn sei rechtswidrig gewesen. Auch der Präsident des BND habe im Mai 2006 in einem persönlichen Gespräch in der Berliner Außenstelle des BND die Rechtswidrigkeit der Überwachungsmaßnahme eingeräumt. An der Speicherung rechtswidrig gewonnener Daten könne kein Interesse bestehen. Seit dem Bekanntwerden der Überwachung mieden ihn zahlreiche Informanten, weil sie befürchteten, ebenfalls vom BND observiert worden zu sein bzw. weiter bewacht zu werden. Andere hielten sich aus Misstrauen gegenüber ihm bewusst mit Informati-

onen zurück. Dies habe dazu geführt, dass seine Recherchemöglichkeiten als unabhängiger, investigativ tätiger Journalist erheblich reduziert worden seien. Er habe aus § 7 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG einen Anspruch auf umfassende Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten. Diesem Anspruch sei die Beklagte bislang nicht nachgekommen. Die mit Schreiben vom 7. Juli 2006 erteilte Auskunft sei unvollständig. Die Beklagte lege den Begriff der Datei zu eng aus. Soweit Informationen über observierte Personen in systematisch aufgebauten und geordneten Akten gespeichert würden, die über EDV-Systeme geführt würden, handele es sich um Dateien. Einer Auskunft stünden auch keine Geheimhaltungsinteressen entgegen. Zudem bestehe ein Auskunftsrecht nach § 4 Abs. 1 BerlPresseG.

9 Der Kläger beantragt,

die Beklagten zu verurteilen, ihm Auskunft über die bei der Beklagten über ihn gespeicherten und sonst wie bereitgehaltenen Daten zu gewähren.

10 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

11 Sie trägt vor, die Klage sei unbegründet, denn ein Anspruch des Klägers auf Auskunft über die zu seiner Person in Akten gespeicherten Daten sei nicht gegeben. Der Auskunftsanspruch nach § 7 BNDG beschränke sich auf „nach § 4“ gespeicherte Daten. § 4 BNDG verweise auf § 10 BVerfSchG, der die Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten in Dateien betreffe. Der Sinn dieser Verweisungskette liege in einer Beschränkung des Auskunftsanspruchs aus § 7 BNDG auf in Dateien gespeicherte Daten. Hätte der Gesetzgeber dem Betroffenen einen Anspruch auf Auskunft auch über in Akten gespeicherte Daten einräumen wollen, so hätte es nahegelegen, auf den Zusatz „nach § 4“ in § 7 BNDG zu verzichten und uneingeschränkt auf § 15 BVerfSchG zu verweisen. Das sei jedoch nicht geschehen. Der Begriff der Datei sei in § 46 Abs. 1 BDSG definiert. Akten und Aktensammlungen gehörten grundsätzlich nicht dazu. Über die zur Person des Klägers in Dateien des BND

gespeicherten Daten sei ihm bereits Auskunft erteilt worden. Eine darüber hinausgehende Speicherung von personenbezogenen Daten des Klägers in Dateien des BND liege nicht vor. Zwar seien über die Arbeit des Klägers BND-relevante Informationen zusammengetragen worden. Ziel des BND sei gewesen, nicht genehmigte Informationsabflüsse aus dem BND an die Presse, darunter auch an den Kläger, aufzuklären. Über diesen sei bekannt gewesen, dass er regelmäßig mit Hintergrundwissen über den BND berichte. Es sei beabsichtigt gewesen, über den Kläger die Innenquelle aus dem BND aufzufinden. Soweit zur Person des Klägers Daten zum Zweck der Eigensicherung des BND gespeichert worden seien, sei dies nur in Akten erfolgt. Diese Akten bestünden aus chronologisch geordneten Unterlagen, die nicht EDV-mäßig geführt würden, sondern nur in Papierform ohne jegliche EDV-mäßige Verknüpfung vorhanden seien und auch nicht durch ein automatisiertes Verfahren umgeordnet oder ausgewertet werden könnten. Auch bei verfassungskonformer Auslegung sei eine Erstreckung des Auskunftsrechts nach § 7 BNDG auf Akten nicht geboten. Um einen verfassungskonformen Ausgleich zu schaffen, sehe das Gesetz die Möglichkeit vor, dass der Betroffene sich an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden könne. Dies gelte auch dann, wenn - wie hier - ein Auskunftsrecht von vornherein nicht bestehe. Besondere Gefahren für den Betroffenen gingen im Übrigen nur von den neuen technologischen Möglichkeiten bei der Verarbeitung von Dateien aus, nicht aber von der klassischen Aktenführung. Eine Ausdehnung des Auskunftsrechts auf Akten verbiete sich auch deshalb, weil dies einen erheblichen Mehraufwand nach sich ziehen würde. Um einem Anspruch auf Auskunft aus Akten nachkommen zu können, müssten letztlich alle Aktenbestände des BND gesichtet werden. Ein Auskunftsanspruch könne auch nicht auf § 4 Abs. 1 BerlPresseG gestützt werden. Diese Vorschrift werde durch § 7 BNDG als der spezielleren Regelung verdrängt.

II

- 12 1. Die Klage, über die gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug entscheidet, ist zulässig.

- 13 Das Klagebegehren, das bei sachgerechter Auslegung dahingehend zu verstehen ist, dass Auskunft über solche personenbezogenen Daten verlangt wird, die von der Beklagten über den Kläger im Zusammenhang mit der „Operation M“ erhoben worden sind und in Akten beim Bundesnachrichtendienst aufbewahrt werden, ist als Verpflichtungsklage statthaft (§ 42 Abs. 1 VwGO). Der Kläger stützt seinen Anspruch hauptsächlich auf § 7 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG. Danach geht der Erteilung der Auskunft durch den Bundesnachrichtendienst eine „Entscheidung“ voraus, die vom Behördenleiter oder einem von ihm besonders beauftragten Mitarbeiter (§ 15 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG) auf der Grundlage eines detaillierten gesetzlichen Prüfprogramms zu treffen ist (§ 15 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG); zudem enthält das Gesetz für den Fall der Ablehnung der Auskunftserteilung spezielle Vorschriften über die Begründung der Entscheidung (§ 15 Abs. 4 Satz 1 und 3 BVerfSchG). Die ausdrückliche Erwähnung der Behördenentscheidung im Gesetz sowie die an sie gestellten verfahrens- und materiellrechtlichen Anforderungen lassen erkennen, dass der rechtliche Schwerpunkt der behördlichen Tätigkeit nicht in der Erteilung oder Versagung der Auskunft als solcher, sondern in der zugrunde liegenden Entscheidung zu sehen ist, die - dem regelmäßigen Abschluss eines antragsgebundenen, nicht auf das Zustandekommen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichteten Verwaltungsverfahrens entsprechend - in der Form eines Verwaltungsakts ergeht (vgl. Urteile vom 25. Februar 1969 - BVerwG 1 C 65.67 - BVerwGE 31, 301 <307> und vom 21. März 1986 - BVerwG 7 C 71.83 - BVerwGE 74, 115 <118>). Das Klagebegehren ist mithin im Sinne von § 42 Abs. 1 VwGO auf den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts gerichtet.
- 14 Das nach § 68 VwGO erforderliche Vorverfahren hat stattgefunden, denn der Kläger hat nach der (teilweisen) Ablehnung seines Auskunftsantrags mit Bescheid vom 7. Juli 2006 hiergegen mit Schreiben vom 7. August 2006 sinngemäß Widerspruch erhoben, der von der Beklagten mit Bescheid vom 11. August 2006 zurückgewiesen wurde. Da dieser Bescheid nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen war, ist die Klage rechtzeitig erhoben worden (§ 58 VwGO).

- 15 2. Die Klage ist auch begründet. Die Ablehnung der beantragten Auskunft durch den Bundesnachrichtendienst ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Der Kläger hat einen Anspruch auf die verlangte Auskunft.
- 16 a) Nach § 7 Satz 1 BNDG erteilt der Bundesnachrichtendienst dem Betroffenen auf Antrag Auskunft über zu seiner Person nach § 4 BNDG gespeicherte Daten entsprechend § 15 BVerfSchG. Die Auslegung des Gesetzes ergibt, dass der von der Speicherung Betroffene über seine personenbezogenen Daten nicht nur Auskunft verlangen kann, soweit sie in Dateien gespeichert sind, sondern auch soweit diese sich in Akten befinden. Die gegenteilige Rechtsauffassung der Beklagten trifft nicht zu.
- 17 aa) Allerdings führen der Wortlaut und die Systematik des Gesetzes zu keinem eindeutigen Auslegungsergebnis.
- 18 So könnte die Verweisung in § 7 Satz 1 auf § 4 BNDG mit der Weiterverweisung der zuletzt genannten Norm auf § 10 bzw. § 11 BVerfSchG entsprechend der Rechtsauffassung der Beklagten dafür sprechen, dass der in § 7 BNDG geregelte Auskunftsanspruch sich auf solche personenbezogenen Daten beschränkt, die in Dateien gespeichert sind, während er sich darüber hinaus auf Daten in Akten nur bezieht, soweit sie zu Minderjährigen vor Vollendung des 16. Lebensjahres geführt worden sind:
- 19 Der Bundesnachrichtendienst erteilt nach § 7 Satz 1 BNDG dem Betroffenen auf Antrag Auskunft über zu seiner Person „nach § 4“ gespeicherte Daten entsprechend § 15 des Bundesverfassungsschutzgesetzes. Bei striktem Verständnis des Gesetzeswortlauts ist der Auskunftsanspruch damit auf solche Daten beschränkt, die vom Bundesnachrichtendienst auf der Grundlage des § 4 BNDG gespeichert worden sind. § 4 Abs. 1 BNDG ermächtigt den Bundesnachrichtendienst, personenbezogene Daten nach § 10 BVerfSchG zu speichern, zu verändern und zu nutzen, soweit es zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. § 10 BVerfSchG regelt - zumindest ausdrücklich - nur die Vor-

aussetzungen, unter denen das Bundesamt für Verfassungsschutz befugt ist, personenbezogene Daten in *Dateien* zu speichern.

- 20 Maßgeblich für den Begriff der Datei im Sinne des Bundesnachrichtendienstgesetzes und des Bundesverfassungsschutzgesetzes ist die Regelung des § 46 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl I S. 66). Hiernach ist, wenn in besonderen Rechtsvorschriften des Bundes der Begriff Datei verwendet wird, Datei eine Sammlung personenbezogener Daten, die durch automatisierte Verfahren nach bestimmten Merkmalen ausgewertet werden kann (automatisierte Datei), oder jede sonstige Sammlung personenbezogener Daten, die gleichartig aufgebaut ist und nach bestimmten Merkmalen geordnet, ungeordnet und ausgewertet werden kann (nicht automatisierte Datei). Nicht hierzu gehören Akten und Aktensammlungen, es sei denn, dass sie durch automatisierte Verfahren ungeordnet und ausgewertet werden können (§ 46 Abs. 1 Satz 2 BDSG). Praktische Bedeutung hat die Regelung vornehmlich für die Gesetze über die Nachrichtendienste, etwa für den Bundesnachrichtendienst und das Bundesamt für Verfassungsschutz, denn nach deren Regelungen zur Anwendbarkeit von Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes (§ 11 BNDG bzw. § 27 BVerfSchG) ist die allgemeine datenschutzrechtliche Legaldefinition der Datei nicht anzuwenden. Die dadurch entstehende Lücke wird durch § 46 BDSG geschlossen.
- 21 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.
- 22 Der Verweis in § 4 Abs. 1 BNDG auf § 10 BVerfSchG könnte vor diesem Hintergrund dahin verstanden werden, dass hiermit nur die Befugnis zur Speiche-

nung personenbezogener Daten speziell in Dateien umschrieben und damit zugleich der in § 7 Satz 1 BNDG geregelte Anspruch auf Auskunft auf die dergestalt nach § 4 BNDG gespeicherten Daten begrenzt wird. Dabei ist ergänzend zu berücksichtigen, dass § 4 Abs. 2 BNDG, der ebenfalls von § 7 Satz 1 BNDG in Bezug genommen wird, dazu ermächtigt, personenbezogene Daten über Minderjährige unter den Voraussetzungen des § 11 BVerfSchG zu speichern, zu verändern und zu nutzen. § 11 Abs. 1 Satz 1 BNDG begrenzt die Befugnis zur Speicherung personenbezogener Daten von Minderjährigen vor Vollendung des 16. Lebensjahres in zu ihrer Person geführten Akten, während § 11 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG die „Speicherung von Daten oder über das Verhalten Minderjähriger vor Vollendung des 16. Lebensjahres“ in Dateien untersagt. Daraus könnte gefolgert werden, dass sich der Auskunftsanspruch gemäß § 7 Satz 1 BNDG nur insoweit auf Akten erstreckt, als hiernach eine Speicherung personenbezogener Daten Minderjähriger in Akten nach § 11 Abs. 1 BVerfSchG erlaubt ist, sich auf Akten über Erwachsene aber nicht bezieht.

- 23 Schon unter systematischen Gesichtspunkten ist dieses Ergebnis aber nicht zwingend. Der durch § 4 Abs. 1 BNDG in Bezug genommene § 10 BVerfSchG lässt sich nämlich auch dahin deuten, dass er, indem er nur die weitergehende, den Betroffenen stärker belastende Speicherung in Dateien ausdrücklich regelt, die Befugnis zur Speicherung in Akten stillschweigend voraussetzt. Die Verweisungsnorm des § 4 BNDG wäre dann unter Einbeziehung dieser Prämisse so zu lesen, dass der Bundesnachrichtendienst personenbezogene Daten Volljähriger in Akten und Dateien, personenbezogene Daten Minderjähriger dagegen nur in Akten und nicht in Dateien speichern darf. Für ein solches Verständnis lässt sich nicht zuletzt auch der systematische Zusammenhang zwischen § 4 und § 5 BNDG ins Feld führen, der aus den sprachlich aufeinander bezogenen amtlichen Überschriften beider Paragraphen deutlich wird. So bezieht sich die in der zuletzt genannten Vorschrift geregelte Pflicht des Bundesnachrichtendienstes (u.a.) zur Berichtigung personenbezogener Daten ausdrücklich sowohl auf solche Daten, die in Dateien gespeichert sind (§ 5 Abs. 1 BNDG), als auch auf solche, die sich in Akten befinden (§ 5 Abs. 2 BNDG). Dass der Gesetzgeber dem Betroffenen einen Berichtigungsanspruch, aber keinen Auskunftsan-

spruch einräumen wollte, der ihm überhaupt erst Aufschluss geben kann über einen etwaigen Berichtigungsbedarf, kann schwerlich angenommen werden.

- 24 bb) Aus der Entstehungsgeschichte des § 7 BNDG ergibt sich kein Anhaltspunkt für den Willen des Gesetzgebers, einen Auskunftsanspruch gegenüber dem BND im Hinblick auf in Akten gespeicherte personenbezogene Daten grundsätzlich auszuschließen. Hierauf weist - zu Recht - auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in seinem 21. Tätigkeitsbericht vom 24. April 2007 hin (vgl. BTDrucks 16/4950 S. 81). Die Gesetzgebungsmaterialien sprechen im Gegenteil eher dafür, dass es Wille des Gesetzgebers war, den Auskunftsanspruch möglichst weit zu fassen. Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20. Dezember 1990 (BGBl I S. 2954), dessen Artikel 4 das Bundesnachrichtendienstgesetz enthielt, sollte dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - (BVerfGE 65, 1) Rechnung getragen werden (BTDrucks 11/4306 S. 1). Das in diesem Urteil entwickelte Recht auf informationelle Selbstbestimmung bezieht sich aber nicht nur auf in Dateien, sondern auch auf in Akten gespeicherte Daten (OVG Berlin, Urteil vom 16. Dezember 1986 - 8 B 3/85 - NVwZ 1987, 817 <818>; Simitis, in: ders., BDSG, 6. Aufl. 2006, § 1 Rn. 70; Mallmann, in: Simitis, a.a.O. § 19 Rn. 45; vgl. auch Urteil vom 20. Februar 1990 - BVerwG 1 C 42.83 - BVerwGE 84, 375 <378>). Als verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen sind insoweit u.a. Auskunftspflichten wesentlich (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 a.a.O. S. 46; OVG Berlin, Urteil vom 16. Dezember 1986 - 8 B 3/85 - a.a.O.).
- 25 Demgemäß wurde der Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes und insbesondere der hierin vorgesehene Auskunftsanspruch des Betroffenen ausgeweitet: Während das Bundesdatenschutzgesetz vom 27. Januar 1977 (BGBl I S. 201) - BDSG 1977 - gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 BDSG 1977 nur in Dateien erfasste Daten schützte, auf die der Auskunftsanspruch nach § 13 BDSG 1977 demgemäß beschränkt war (Urteil vom 20. Februar 1990 - BVerwG 1 C 42.83 - a.a.O. S. 377), findet das mit Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1990 (BGBl I S. 2954) neu gefasste Bundesdatenschutzgesetz (BDSG 1990) gemäß § 1 Abs. 2 BDSG 1990 auch auf in *Akten* gespeicherte Daten Anwen-

dung, auf die sich demgemäß auch der Auskunftsanspruch des § 19 BDSG 1990 erstreckt (Urteil vom 3. September 1991 - BVerwG 1 C 48.88 - BVerwGE 89, 14 <16>; BFH, Urteil vom 30. Juli 2003 - VII R 45/02 - BFHE 202, 425 <427>). Auch der mit dem Gesetz vom 20. Dezember 1990 neu geschaffene Auskunftsanspruch des § 15 BVerfSchG gegenüber dem Bundesamt für Verfassungsschutz bezieht sich auf alle personenbezogenen Daten, ohne dass es auf die Art der Datenspeicherung ankommt. Vor diesem Hintergrund wäre es überraschend, wenn der Auskunftsanspruch gegenüber dem BND gemäß § 7 BNDG grundsätzlich auf in Dateien gespeicherte Daten beschränkt wäre, obwohl dies in den Gesetzgebungsmaterialien keine Erwähnung findet.

- 26 cc) Verfassungsrechtliche Überlegungen im Hinblick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das in ihm eingeschlossene Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 GG geben den Ausschlag dafür, dass der geltend gemachte Auskunftsanspruch gemäß § 7 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG auch solche personenbezogenen Daten umfasst, die in Akten aufbewahrt werden.
- 27 Ob das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einen Anspruch des Einzelnen auf Information über seine bei der Behörde gespeicherten persönlichen Daten umfasst, hat allerdings das Bundesverfassungsgericht bislang noch nicht abschließend entschieden. Aus der allgemeinen Umschreibung des Schutzbereichs dieses Grundrechts im - insoweit grundlegenden - Volkszählungsurteil (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 a.a.O. S. 43) lässt sich eine Antwort auf diese Frage nicht ohne Weiteres ableiten (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Oktober 2000 - 1 BvR 586, 673/90 - DVBl 2001, 275). Anerkannt ist jedoch, dass auch fehlender Zugang zum Wissen Dritter über die eigene Person die von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte individuelle Selbstbestimmung berühren kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 1983 a.a.O. S. 43) und dass daher das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung seinem Träger auch Rechtspositionen verschafft, die den Zugang zu den über ihn gespeicherten persönlichen Daten betreffen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. Januar 2006 - 2 BvR 443/02 - NJW 2006, 1116 Rn. 21 ff.).

- 28 So hat das Bundesverfassungsgericht angenommen, dass der Anspruch des Einzelnen auf Information über die ihn betreffenden Eintragungen im Bundeszentralregister nicht nur aus § 42 Abs. 1 BZRG, sondern auch aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgt, dem diese einfachgesetzliche Bestimmung Rechnung trägt (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 17. Juli 1991 - 2 BvR 1570/89 - juris). Bezogen auf den Zugang zu Krankenunterlagen hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das Recht auf Selbstbestimmung und die personale Würde des Patienten (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) es gebieten, jedem Patienten gegenüber seinem Arzt und Krankenhaus grundsätzlich einen Anspruch auf Einsicht in die ihn betreffenden Krankenunterlagen einzuräumen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 16. September 1998 - 1 BvR 1130/98 - NJW 1999, 1777). Nach dieser Entscheidung ist das Informationsrecht des Patienten zwar von Verfassungs wegen nicht ohne Einschränkungen gewährleistet. Das ändert aber nichts daran, dass es seine Grundlage unmittelbar im grundrechtlich gewährleisteten Selbstbestimmungsrecht des Patienten hat und daher nur zurücktreten muss, wenn ihm entsprechend gewichtige Belange entgegenstehen (a.a.O. S. 1116 Rn. 23 - 24).
- 29 Die vom Bundesverfassungsgericht bislang nicht entschiedene Frage, ob Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dem Einzelnen ein nur durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes einschränkbares Recht auf Zugang zu den über ihn gespeicherten persönlichen Daten gewährleistet, kann auch hier offenbleiben. Eine Grundrechtsverletzung kann nämlich auch dann vorliegen, wenn in Übereinstimmung mit dem zuletzt zitierten Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts angenommen wird, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, was den Zugang zu für die personale Selbstbestimmung erheblichen Daten angeht, nur ein Recht auf abwägende Berücksichtigung des Informationsinteresses und folglich nur einen durch gegenläufige Belange von vornherein - unabhängig von gesetzlicher Regelung - eingeschränkten Anspruch auf Information umfasst. Denn auch in diesem Fall verlangt das Grundrecht eine Abwägung, in die die abwägungsrelevanten Belange des Antragstellers mit dem ihnen von Verfassungs wegen zukommenden Gewicht eingestellt werden müssen (BVerfG, a.a.O. S. 1116 Rn. 28 - 29). Unter diesem Gesichtspunkt wä-

re im Falle eines engen Verständnisses von § 7 BNDG, wie es von der Beklagten vertreten wird, eine Grundrechtsverletzung zu bejahen, weil dem Betroffenen dadurch eine Auskunft über seine personenbezogenen Daten von vornherein verwehrt wäre, soweit sie in Akten des Bundesnachrichtendienstes enthalten sind. Eine Verletzung seines Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG wird jedoch vermieden, wenn der Auskunftsanspruch eingebettet ist in eine Abwägung zwischen dem Auskunftsinteresse einerseits und dem Geheimhaltungsbedürfnis andererseits. Ein solches Abwägungsmodell, das eine mit Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG konforme Handhabung der Auskunftsregelung in § 7 BNDG ermöglicht, ist in § 15 BVerfSchG normiert; denn nach dieser Vorschrift 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).

- 30 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.

- 31 b) Über die Daten des Klägers ist gemäß § 7 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG Auskunft zu erteilen, weil die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 BVerfSchG erfüllt sind und keine Gründe aus § 15 Abs. 2 BVerfSchG einer Auskunftserteilung entgegenstehen.
- 32 Der Kläger hat im Sinne von § 15 Abs. 1 BVerfSchG auf einen konkreten Sachverhalt hingewiesen und ein besonderes Auskunftsinteresse dargelegt. Er hat insbesondere keinen unspezifischen Ausforschungsantrag gestellt, sondern einen konkreten Lebenssachverhalt benannt, bezüglich dessen die Daten erhoben worden sein sollen, über die er Auskunft verlangt. Es handelt sich nämlich um die über ihn im Zusammenhang mit der sog. „Operation M“, um die es im „S.-Bericht“ ging, ermittelten Daten. Ebenso hat er ein besonderes Interesse an der Auskunft dargelegt, das sich aus seiner Arbeit als Journalist ergibt. Zur Ausübung dieser Tätigkeit ist er auf vertrauliche Informationen von Personen angewiesen, die ihr Wissen möglicherweise dann nicht zur Verfügung stellen, wenn sie befürchten müssen, durch nachrichtendienstliche Maßnahmen gegen den Kläger ihrerseits den Diskretionsschutz zu verlieren. Für den Kläger ist es daher von erheblichem Interesse, zu erfahren, welche Bereiche seiner Arbeit ausgeforscht wurden. Darüber hinaus kommt auch ein Anspruch auf Datensperrung wegen rechtswidriger Datenerhebung in Betracht, zu dessen Verwirklichung der Kläger auf die Kenntnis der erhobenen Daten angewiesen ist.
- 33 Geheimhaltungsgründe im Sinne von § 15 Abs. 2 BVerfSchG stehen dem Auskunftsanspruch des Klägers nicht entgegen. Auf eine entsprechende gerichtliche Anfrage hin hat die Beklagte erklärt, sich nicht speziell im vorliegenden Fall, sondern grundsätzlich daran gehindert zu sehen, dem Auskunftsbegehren zu entsprechen, weil sich der Auskunftsanspruch nach § 7 BNDG i.V.m. § 15 BVerfSchG von vornherein nicht auf Daten in Akten beziehe. Spezielle Geheimhaltungsgründe hat die Beklagte nicht vorgebracht. Sie hat vielmehr gegenüber dem Gericht erklärt, solche Gründe lägen nicht vor.

- 34 3. Die Kosten des Verfahrens hat die Beklagte zu tragen, weil sie unterlegen ist (§ 154 Abs. 1 VwGO).

Dr. Bardenhewer

Dr. Hahn

Büge

Dr. Graulich

Dr. Bier

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10 000 € festgesetzt.

Dr. Bardenhewer

Dr. Graulich

Dr. Bier

