



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 34.05
OVG 21 A 4183/03

Verkündet
am 27. September 2006
Wahl
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. September 2006
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht van Schewick, Dr. Dette,
Liebler und Prof. Dr. Rennert

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land
Nordrhein-Westfalen vom 15. April 2005 und das Urteil
des Verwaltungsgerichts K. vom 17. Juli 2003 werden ge-
ändert. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt die Berichtigung einer Eintragung in der über ihn geführten Personenakte des Bundesamtes für Verfassungsschutz (Bundesamt).

- 2 Der 1949 geborene Kläger studierte von 19.. bis 19.. an der TU M. Ab August 1975 war er bei der M.-B.-B. GmbH in M. als S. und Leiter diverser Organisationsabteilungen tätig. Im Mai 1994 wechselte er zur D.-B. A. AG (D.) in U., die in die D. Ch. A. AG umgewandelt worden ist und in der Folgezeit mit anderen europäischen Unternehmen zur E. A. D. a. Sp. C. E. N.V. fusioniert hat, einem im zivilen und militärischen Bereich tätigen Luft- und Raumfahrtunternehmen. Nunmehr ist er bei der Fa. E. Deutschland GmbH beschäftigt, einem Tochterunternehmen der E. N.V., bis Juni 2002 als Leiter des Bereichs „E.“ und seither als Leiter des Bereichs „O. C.“.

Der Kläger ist seit 19.. mit einer 19.. in Hongkong geborenen Frau verheiratet, die 1986 durch Einbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit erwarb.

- 4 Sein damaliger Arbeitgeber hatte für den Kläger 1979 vom Bundesministerium für Wirtschaft (im Folgenden: Ministerium) eine Ermächtigung zum Zugang zu Verschlussachen erhalten; sie wurde aber nicht ausgenutzt und 1993 zurückgegeben. Anfang 1995 stellte die D. erneut einen Antrag auf Ermächtigung zum Zugang zu Verschlussachen für den Kläger. Das lehnte das Ministerium mit Bescheid vom 17. Dezember 1996 ab. Auf Nachfrage verwies das Ministerium auf einen Bericht des Bundesamtes. Unter dem 31. Mai 1998 wandte der Kläger sich an das Bundesamt mit der Bitte, ihm die Daten mitzuteilen, die über ihn dort vorhanden oder gespeichert seien. Das Bundesamt antwortete am 31. Juli 1998, dass das Ministerium am 22. Mai 1995 eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung über ihn beantragt habe. Dabei sei festgestellt worden, dass er langjähriger Angehöriger der „Marxistischen Gruppe (MG)“ sei.
- 5 Der Kläger bestreitet dies. Mit Schreiben vom 13. November 1998 und vom 7. Januar 1999 beantragte er, die Angabe in der über ihn geführten Akte (sog. Personenakte) zu löschen, hilfsweise zu berichtigen. Das lehnte das Bundesamt mit Bescheiden vom 23. Dezember 1998 und vom 22. Januar 1999 ab. In der Personenakte sei vermerkt worden, dass der Kläger eine Mitgliedschaft in der „Marxistischen Gruppe“ bestreite; mehr könne er nicht verlangen. Das Bundesamt gehe freilich weiterhin von der Richtigkeit der Eintragung aus. Dafür gebe es konkrete und nachprüfbare Anhaltspunkte, die freilich aus Gründen des Quellenschutzes nicht offengelegt werden könnten. Den Widerspruch wies das Bundesamt mit Bescheid vom 9. März 1999 zurück.
- 6 Mit der vorliegenden Klage verfolgt der Kläger sein Berichtigungsbegehren weiter.
- 7 Im Zuge eines am 20. Mai 1999 eingeleiteten gerichtlichen Eilverfahrens hat der Kläger an Eides statt versichert, weder Mitglied noch Sympathisant der „Marxistischen Gruppe“ zu sein oder jemals gewesen zu sein noch jemals an einer ihrer Veranstaltungen teilgenommen zu haben. Die Beklagte hat sich in einem

gerichtlichen Vergleich am 30. September 1999 verpflichtet, auf einen erneuten Ermächtigungsantrag hin eine neue Sicherheitsüberprüfung über den Kläger durchzuführen. Dessen Arbeitgeber stellte demzufolge am 22. Oktober 1999 einen erneuten Antrag auf Ermächtigung des Klägers zum Zugang zu Verschlussachen. Auf Anfrage des Ministeriums teilte das Bundesamt unter dem 17. Januar 2000 mit, eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung habe Umstände ergeben, die nach § 9 SÜG ein Sicherheitsrisiko darstellten. Der Kläger sei 1988 gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz Bayern von zwei Informanten aus dem Umkreis der „Marxistischen Gruppe“ unabhängig voneinander zweifelsfrei nach Lichtbildern als Mitglied der Gruppe identifiziert worden. Obendrein habe ein dritter Informant die heutige Ehefrau des Klägers ebenfalls als Gruppenmitglied identifiziert; sie habe zudem an einer öffentlichen Veranstaltung der Gruppe teilgenommen. Die „Marxistische Gruppe“ sei eine revolutionär-marxistische Organisation, die seit 1970 bestehe und ihre Mitgliederzahl seither kontinuierlich habe erhöhen können. Sie arbeite konspirativ wie ein Geheimbund. Ihre Binnenstruktur führe dazu, dass die lebenslang fest eingebundenen Anhänger - Austritte kämen nicht vor - nach Abschluss ihrer Ausbildung als Akademiker zunehmend in wichtige Positionen in Staat und Gesellschaft vorrückten und dort verdeckt arbeitende Einflussnetze und Seilschaften bildeten, die jüngere Genossen kontinuierlich nachzögen. Daraus und aus den familiären Beziehungen des Klägers nach C. ergäben sich angesichts seiner Beschäftigung bei einem Unternehmen der deutschen und westeuropäischen Luftfahrt- und Rüstungsindustrie erhebliche Sicherheitsbedenken. Daraufhin lehnte das Ministerium die begehrte Ermächtigung mit Bescheid vom 2. März 2001 wiederum ab. Hiergegen hat der Kläger beim Verwaltungsgericht B. Klage erhoben, über die bislang nicht entschieden ist (VG ...).

- 8 Im vorliegenden Rechtsstreit hat das Verwaltungsgericht K. um Vorlage der vollständigen Personenakte über den Kläger gebeten. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2001 hat das Bundesministerium des Innern mitgeteilt, dass die Übersendung dieser Akte aus zwingenden nachrichtendienstlichen Gründen nur in einem ganz eingeschränkten Umfang erfolgen könne. Mit Beschluss vom 7. November 2002 - BVerwG 2 AV 2.02 - hat das Bundesverwaltungsgericht

festgestellt, dass die Verweigerung der Vorlage der vollständigen Personenakte rechtmäßig sei.

- 9 Nach Durchführung einer Beweisaufnahme hat das Verwaltungsgericht K. die Bescheide des Bundesamtes vom 23. Dezember 1998, vom 22. Januar 1999 und vom 9. März 1999 aufgehoben und die Beklagte verpflichtet, in der beim Bundesamt geführten Personenakte des Klägers zu vermerken oder auf sonstige Weise festzuhalten, dass die über den Kläger gespeicherten Daten unrichtig sind, soweit derzeit aus ihnen hervorgehe, dass er Angehöriger bzw. Mitglied der „Marxistischen Gruppe“ sei. Ob die Eintragung richtig sei oder nicht, lasse sich infolge der Vorenthaltung weiterer Bestandteile der Personenakte zwar nicht aufklären. Die Einschränkung der Aufklärungsmöglichkeit des Gerichts müsse jedoch mit Rücksicht auf die Grundrechte des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und auf effektiven Rechtsschutz durch eine Verpflichtung der Behörde kompensiert werden, die Richtigkeit der fraglichen Eintragung selbst konkret und substantiiert zu überprüfen. An einer derartigen Überprüfung habe es das Bundesamt vermissen lassen. Vor allem habe es die 1998 und erneut 2000 erhobenen Einwände des Klägers nicht zum Anlass genommen, die zuletzt 1988 gehörten Informanten erneut zu befragen.
- 10 Mit ihrer Berufung ist die Beklagte der Sachwürdigung durch das Verwaltungsgericht entgegengetreten. So sei der eine der beiden Informanten 1996 erneut befragt worden; die andere Quelle sei nicht mehr verfügbar gewesen. In erster Linie aber hat die Beklagte geltend gemacht, das Verwaltungsgericht sei von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen, indem es ihr die Behauptung unterstellte, der Kläger sei Angehöriger der „Marxistischen Gruppe“. Eine solche Behauptung stelle sie nicht auf. Die „Marxistische Gruppe“ kenne keine förmliche Mitgliedschaft; die Gruppenzugehörigkeit finde vielmehr „im Kopf des Einzelnen“ statt. Die Feststellung in der Personenakte, der Kläger sei langjähriges Mitglied der MG, stelle daher eine zusammenfassende Wertung tatsächlicher Anhaltspunkte für eine langjährige Zugehörigkeit des Klägers zur MG dar. Dass derartige Anhaltspunkte bestünden, sei unbestritten und unbestreitbar.

11 Mit Urteil vom 15. April 2005 hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen die Berufung mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die Beklagte verpflichtet werde, in den Akten des Bundesamtes - Personenakte - zu vermerken oder auf sonstige Weise festzuhalten, dass die über den Kläger gespeicherten Daten unrichtig seien, soweit aus ihnen hervorgehe, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestünden, dass der Kläger langjähriges Mitglied der „Marxistischen Gruppe“ sei. Das Klagbegehren finde seine Grundlage in § 13 Abs. 1 BVerfSchG. Voraussetzung für den geltend gemachten Anspruch sei, dass in Akten gespeicherte personenbezogene Daten unrichtig seien. Davon sei hier auszugehen. Die in der Personenakte enthaltene Angabe, es bestünden tatsächliche Anhaltspunkte für eine Mitgliedschaft des Klägers in der „Marxistischen Gruppe“, sei ein personenbezogenes Datum. Sie sei auch unrichtig. Das sei nicht nur der Fall, wenn sich ihre Unrichtigkeit positiv feststellen lasse - daran fehle es -, sondern auch, wenn eine Unaufklärbarkeit der Unrichtigkeit zu Lasten der Beklagten gehe. So liege es hier. Zwar müsse grundsätzlich der Betroffene die Unrichtigkeit der Angabe beweisen; für das bloße Bestreiten der Richtigkeit ohne Nachweis der Unrichtigkeit sehe das Gesetz den Bestreitensvermerk vor. Er befinde sich aber regelmäßig in der Lage, den Beweis für das Nichtvorhandensein tatsächlicher Umstände führen zu müssen. Die Erforderlichkeit einer solchen negativen Beweisführung führe nicht zur Umkehr der Beweislast; es reiche aber aus, wenn der Beweispflichtige die Umstände widerlege, die nach dem substantiierten Vortrag der anderen Partei für das Positive sprächen. Fehle es allerdings an einem substantiierten Vortrag der anderen Partei, so sei der Betroffene seiner Widerlegungspflicht ledig. Es obliege daher zunächst dem Bundesamt, die von ihm behaupteten Anhaltspunkte für eine langjährige Mitgliedschaft des Klägers in der „Marxistischen Gruppe“ in einer Weise darzulegen, die es dem Kläger ermögliche, diese zu widerlegen. Das Bundesamt habe die angeführten Anhaltspunkte - die Angaben dreier Informanten und deren Glaubwürdigkeit - nur in pauschaler und für den Kläger unangreifbarer Form mitgeteilt. Dies habe zur Folge, dass die Unaufklärbarkeit der Unrichtigkeit zu Lasten der Beklagten gehe, weshalb der Kläger so zu stellen sei, als habe er die Unrichtigkeit tatsächlich bewiesen. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem Umstand, dass die Beklagte die vermisste Substantiierung mit Recht verweigert habe. Berechtigterweise geheim gehaltene

Tatsachen dürften nur unter strengen Voraussetzungen, nämlich nur dann zu Lasten des Rechtsuchenden berücksichtigt werden, wenn die dies rechtfertigenden Gründe gewichtiger seien als die damit einhergehende Verkürzung des Rechtsschutzes. Dass die vom Bundesamt angeführten Belange des Quellenschutzes und des Geheimhaltens der nachrichtendienstlichen Erkenntnismethoden und Arbeitsweisen jegliche nähere Substantiierung der behaupteten Anhaltspunkte verböten, sei aber nicht nachvollziehbar. So sei nicht erkennbar, weshalb auch die Identität des längst aus der „Marxistischen Gruppe“ ausgeschiedenen Informanten auch heute noch nicht aufgedeckt werden könne. Ferner sei unerfindlich, weshalb auch nicht eine einzige MG-Veranstaltung genannt werden könne, an der der Kläger teilgenommen haben solle. Schließlich habe die Beklagte nicht überzeugend darzulegen vermocht, inwiefern von der „Marxistischen Gruppe“ auch heute noch eine derartige Gefahr ausgehe, dass es gerechtfertigt erscheinen könne, ihrer Beobachtung Grundrechtspositionen von Einzelnen zu opfern. So werde die Gruppe seit etlichen Jahren im „Verfassungsschutzbericht“ nicht mehr erwähnt. Für eine vom Kläger selbst ausgehende Gefahr fehle jeder Anhaltspunkt, zumal die ihn betreffenden Umstände mehr als 20 Jahre zurücklägen und ihm zudem 1979 eine Ermächtigung zum Zugang zu Verschlussachen erteilt worden sei, die er dann 1993 aus freien Stücken zurückgegeben habe.

- 12 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Senat zugelassene Revision der Beklagten. Die Beklagte macht geltend: Nach dem Wortlaut von § 13 Abs. 1 BVerfSchG setze ein Berichtigungsanspruch voraus, dass das Bundesamt die Unrichtigkeit der Akten positiv feststelle. Daran fehle es; das Bundesamt gehe vielmehr unverändert von der Richtigkeit des Inhalts der Personenakte aus. Das Berufungsgericht dehne die Vorschrift auf Fälle der Nichterweislichkeit aus. Dies möge angebracht sein, wenn die Nichterweislichkeit auf eine rechtswidrige Weigerung des Bundesamtes zurückgehe, seine Quellen zu nennen. Eine rechtmäßige Weigerung dürfe aber nicht zu Lasten des Bundesamtes gehen. Diese Auslegung des Gesetzes führe zu untragbaren Konsequenzen für die weitere Tätigkeit des Verfassungsschutzes und die Sicherheitsüberprüfung. Ein Aktenvermerk, vorliegende tatsächliche Anhaltspunkte für einen sicherheitsrelevanten Tatbestand seien unrichtig, sei nämlich gleichbedeutend mit der ak-

tenmäßigen Feststellung, dass derartige Anhaltspunkte nicht bestünden. Damit wäre aber einer weiteren Beobachtung des Klägers der Boden entzogen, obwohl der Tatbestand des § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG erfüllt sei. Zudem müsse das Bundesamt der für eine Sicherheitsüberprüfung zuständigen Stelle - entgegen der wahren Sachlage - mitteilen, dass Anhaltspunkte für ein vom Kläger ausgehendes Sicherheitsrisiko nicht bestünden. Die vom Berufungsgericht vorgenommene Beweislastverteilung stehe ferner in einem Wertungswiderspruch zu dem sonstigen Recht der Sicherheitsüberprüfung, nach dem Sicherheitsinteressen in aller Regel Vorrang vor anderen Belangen besäßen (§ 14 Abs. 3 Satz 2 SÜG). Das Berufungsgericht verkenne schließlich den systematischen Ort, an dem die Konsequenzen aus der Nichterweislichkeit von Umständen infolge einer berechtigten Geheimhaltung zu ziehen seien. Aus dem Inhalt der Personenakte beim Bundesamt erwachsen dem Kläger noch keine beruflichen Nachteile. Seine Rechtssphäre werde erst durch die Entscheidung der für die Sicherheitsüberprüfung zuständigen Stelle betroffen, der das Bundesamt seine Erkenntnisse - einschließlich eines etwaigen Bestreitensvermerks des Betroffenen - mitzuteilen habe.

- 13 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil. Dass Daten in einer beim Bundesamt geführten Personenakte im Sinne von § 13 Abs. 1 BVerfSchG auch dann unrichtig seien, wenn die Unaufklärbarkeit ihrer Richtigkeit zu Lasten der Beklagten gehe, entspreche einer verfassungskonformen Auslegung dieser Vorschrift, die seinen Grundrechten auf informationelle Selbstbestimmung und auf effektiven Rechtsschutz Rechnung trage.

II

- 14 Die Revision ist begründet. Das Berufungsurteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hätte der Berufung der Beklagten stattgeben und die Klage abweisen müssen.
- 15 1. Die Vorinstanzen haben ihrer Entscheidung § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Ver-

fassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG) vom 20. Dezember 1990 (BGBl I S. 2954), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl I S. 1818), zugrundegelegt. Das ist richtig. Demgegenüber ist § 22 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz - SÜG) vom 20. April 1994 (BGBl I S. 867), zuletzt geändert durch Art. 4 des genannten Gesetzes vom 21. Juni 2005, nicht einschlägig. Zwar wendet sich diese Vorschrift auch an die im Verfahren der Sicherheitsüberprüfung mitwirkende Behörde und damit im Rahmen von § 3 Abs. 2 SÜG ebenfalls an das Bundesamt für Verfassungsschutz. Sie gilt aber nur für Daten, die im Rahmen einer Sicherheitsüberprüfung (§ 1 Abs. 1 SÜG) erhoben wurden. Das zeigt der systematische Zusammenhang mit § 18 Abs. 4, § 19 Abs. 3, § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und § 23 Abs. 1 SÜG. Dabei mag dahinstehen, ob sich der Anwendungsbereich des § 22 Abs. 1 SÜG obendrein auf die Sicherheitsüberprüfungsakte (§ 18 Abs. 4 SÜG) selbst beschränkt oder aber auf diejenigen Daten erstreckt, die das Bundesamt nach § 20 Abs. 2 SÜG zur Erfüllung seiner Aufgaben zugleich in andere Akten übernommen hat. Im vorliegenden Falle hat das Bundesamt die strittigen Daten außerhalb einer Sicherheitsüberprüfung erhoben, nämlich anlässlich einer Beobachtung der „Marxistischen Gruppe“.

- 16 2. Stellt das Bundesamt für Verfassungsschutz fest, dass in Akten gespeicherte personenbezogene Daten unrichtig sind oder wird ihre Richtigkeit von dem Betroffenen bestritten, so ist dies gemäß § 13 Abs. 1 BVerfSchG in der Akte zu vermerken oder auf sonstige Weise festzuhalten. Die Vorinstanzen haben angenommen, dass sich diese Vorschrift nicht lediglich an das Bundesamt richtet, sondern dem Betroffenen auch subjektive Rechte verleiht. Dem ist zuzustimmen. Für die zweite Alternative der Vorschrift - den Bestreitensvermerk - folgt dies schon aus ihrem Wortlaut. Es ist nicht erkennbar, weshalb für ihre erste Alternative - den Unrichtigkeitsvermerk - anderes gelten soll. In dieselbe Richtung weist auch der Vergleich mit der entsprechenden Vorschrift des allgemeinen Datenschutzrechts. § 13 Abs. 1 BVerfSchG entspricht § 20 Abs. 1 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) vom 20. Dezember 1990 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl I S. 66), zuletzt geän-

dert durch Gesetz vom 5. September 2005 (BGBl I S. 2722). Diese Bestimmung aber findet sich in einem Unterabschnitt des Gesetzes, der ausdrücklich mit „Rechte des Betroffenen“ überschrieben ist. Dass sich sowohl § 20 Abs. 1 Satz 2 BDSG als auch § 13 Abs. 1 BVerfSchG - wie übrigens auch § 22 Abs. 1 Satz 2 SÜG - nach ihrer Formulierung in erster Linie an die Behörde wenden, trägt dem Umstand Rechnung, dass Richtigstellungen zumeist von Amts wegen vorzunehmen sind, weil der Betroffene von dem Datum oder seiner Unrichtigkeit keine Kenntnis hat (Gola/Schomerus/Klug, BDSG, 8. Auflage 2005, § 20 Rn. 1).

- 17 3. In der beim Bundesamt über den Kläger geführten Personenakte sind unstrittig personenbezogene Daten enthalten, die den Verdacht begründen, er gehöre seit geraumer Zeit der „Marxistischen Gruppe“ an. Die Vorinstanzen haben weder festgestellt, dass diese Daten richtig, noch, dass sie unrichtig sind. Grund hierfür ist die Weigerung des Bundesministeriums des Innern als der für das Bundesamt zuständigen obersten Aufsichtsbehörde, die Personenakte im gerichtlichen Verfahren vollständig vorzulegen. Die Weigerung wurde damit begründet, das Bekanntwerden des Inhalts der gesperrten Aktenteile würde dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten, weil dies die künftige Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes gefährden würde. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Weigerung im Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO durch Beschluss vom 7. November 2002 - BVerwG 2 AV 2.02 - (NVwZ 2003, 347) für rechtmäßig erklärt.
- 18 Die Vorinstanzen haben die Frage der Richtigkeit der umstrittenen Daten für nicht weiter aufklärbar gehalten. Die vom Bundesamt vorgelegte Inhaltsauskunft haben sie für zu allgemein und daher nicht beweiskräftig erachtet, eine Beweisaufnahme „in camera“ oder die Einschaltung eines Beweismittlers nicht in Erwägung gezogen (vgl. hierzu Mayen, NVwZ 2003, 537). Die Beteiligten haben dies nicht mit Verfahrensrügen angegriffen.
- 19 4. Ist infolge einer Weigerung der zuständigen obersten Aufsichtsbehörde nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO, Urkunden oder Akten vorzulegen, elektronische Dokumente zu übermitteln oder Auskünfte zu erteilen, im gerichtlichen Verfahren

nicht feststellbar, ob in Akten des Bundesamtes gespeicherte personenbezogene Daten richtig oder unrichtig sind, so kann der Betroffene nicht nach § 13 Abs. 1 BVerfSchG die Beifügung eines Unrichtigkeitsvermerks verlangen. Die gegenteilige Ansicht des Berufungsgerichts ist mit § 13 Abs. 1 BVerfSchG und mit § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO nicht vereinbar.

- 20 a) Der Anspruch auf Vermerk der Unrichtigkeit in Akten gespeicherter personenbezogener Daten setzt nach § 13 Abs. 1 BVerfSchG - ebenso wie nach § 20 Abs. 1 Satz 2 BDSG, § 22 Abs. 1 Satz 2 SÜG - voraus, dass die Unrichtigkeit festgestellt wird. Damit ist die positive Feststellung der Unrichtigkeit gemeint. Lässt sich hingegen weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen, so kann der Betroffene lediglich die Beifügung eines Bestreitensvermerks verlangen. Dies zeigt schon das Nebeneinander des Richtigstellungs- und des Bestreitensvermerks in den angeführten Vorschriften.
- 21 Es ergibt sich auch aus einem systematischen Vergleich mit den entsprechenden Vorschriften über personenbezogene Daten, die in Dateien gespeichert sind. Auch diese sind nach § 12 Abs. 1 BVerfSchG bzw. § 20 Abs. 1 Satz 1 BDSG, § 22 Abs. 1 Satz 1 SÜG nur dann zu berichtigen, wenn sie unrichtig „sind“, wenn also ihre Unrichtigkeit positiv feststeht. Soweit ihre Richtigkeit vom Betroffenen bestritten wird und sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen lässt, sieht das allgemeine Datenschutzrecht in § 20 Abs. 4 BDSG gerade nicht die Berichtigung, sondern lediglich die Sperrung vor; ihre Übermittlung oder Nutzung ist dann nach Maßgabe von § 20 Abs. 7 BDSG eingeschränkt, aber nicht völlig ausgeschlossen. Zwar fehlt eine entsprechende Regelung für den Geltungsbereich des Bundesverfassungsschutzgesetzes. Dies wirft die Frage auf, ob § 20 Abs. 4, Abs. 7 BDSG entsprechend anwendbar ist oder ob die Nichtfeststellbarkeit der Richtigkeit oder Unrichtigkeit von in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten hier nicht zu ihrer Sperrung führen soll, weil dies mit der besonderen Aufgabe des Verfassungsschutzes und dem Charakter nachrichtendienstlicher Tätigkeit nicht zu vereinbaren wäre. Das mag auf sich beruhen. Keinesfalls aber lässt sich daraus umgekehrt folgern, in derartigen non-liquet-Situationen seien die betreffenden Daten zu berichtigen. Es kann nicht angenommen werden, dass der Gesetzgeber die Tätigkeit des Bun-

desamtes für Verfassungsschutz stärker beschränken wollte als die Tätigkeit von Verwaltungsbehörden im Allgemeinen.

- 22 b) Damit ist zugleich über die Verteilung der Beweislast entschieden: Verlangt der Betroffene die Beifügung eines Unrichtigkeitsvermerks zu in Akten enthaltenen personenbezogenen Daten, so trägt er die Beweislast, wenn sich im Prozess weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen lässt. Das gilt auch dann, wenn dem Betroffenen damit im Einzelfall der Beweis für das Nichtvorliegen eines Umstandes obliegt; die Schwierigkeit eines Negativbeweises ändert die Verteilung der Beweislast grundsätzlich nicht (stRspr; vgl. Urteil vom 30. Januar 1997 - BVerwG 2 C 10.96 - BVerwGE 104, 55 <58> = Buchholz 232 § 79 BBG Nr. 113 S. 8; BGH, Urteile vom 16. Oktober 1984 - VI ZR 304/82 - NJW 1985, 264 <265>, vom 13. Dezember 1984 - III ZR 20/83 - NJW 1985, 1774 <1775> und vom 13. Mai 1987 - VIII ZR 137/86 - BGHZ 101, 49 <55>). Angesichts der beschriebenen gesetzlichen Regelung besteht auch für den vorliegenden Zusammenhang des Datenschutzrechts kein Anlass, von diesen Grundsätzen abzugehen.
- 23 Das hat das Berufungsgericht nicht verkannt. Es hat aber gemeint, dem Kläger sei der Nachweis der Unrichtigkeit gelungen, weil der Beklagten der Vortrag konkreter, widerlegbarer Umstände für die Richtigkeit obliegen habe und sie dem nicht nachgekommen sei. Dem kann nicht gefolgt werden.
- 24 Das Berufungsgericht hat sich für seine Auffassung auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs berufen. Hiernach ist den besonderen Schwierigkeiten, denen die beweisbelastete Partei bei sog. negativen Tatsachen regelmäßig ausgesetzt ist, bei der Art und Weise der Beweisführung dadurch Rechnung zu tragen, dass der nicht Darlegungspflichtige näher vorträgt, was für das Positive spricht, und die darlegungspflichtige Partei alsdann dem entgegenstehende Tatsachen vorzutragen hat (BGH, Urteile vom 13. Dezember 1984 - III ZR 20/83 - NJW 1985, 1774 <1775> und vom 16. Dezember 1993 - I ZR 231/91 - NJW-RR 1994, 1068 <1069>). Hintergrund dieser sog. sekundären Darlegungspflicht der nicht beweisbelasteten Partei sind Erwägungen der prozessualen Zumutbarkeit: Die zivilrechtliche Rechtsprechung erlegt dem Gegner der

primär behauptungs- und beweisbelasteten Partei eine sekundäre Behauptungslast vor allem dann auf, wenn die darlegungspflichtige Partei außerhalb des von ihr darzulegenden Geschehensablaufs steht und keine nähere Kenntnis der maßgebenden Tatsachen besitzt, während der Prozessgegner sie hat und ihm nähere Angaben zumutbar sind (BGH, Urteile vom 8. Oktober 1992 - I ZR 220/90 - NJW-RR 1993, 746 <747>, vom 18. Mai 1999 - X ZR 158/97 - NJW 1999, 2887 <2887 f.> und vom 27. September 2002 - V ZR 98/01 - NJW 2003, 1039 <1040>).

- 25 Diese Rechtsprechung ist auf dem Hintergrund der sog. Verhandlungsmaxime ergangen, welche den Zivilprozess beherrscht (vgl. BGH, Urteil vom 11. Juni 1990 - II ZR 159/89 - NJW 1990, 3151), während der Verwaltungsprozess vom Grundsatz der Amtsermittlung geprägt wird. Schon deshalb schlägt sich die materielle Beweislast im Verwaltungsprozess nicht in einer prozessualen Darlegungslast nieder. Vielmehr sind die Beteiligten hier grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Verteilung der materiellen Beweislast zur Mitwirkung bei der Sachaufklärung verpflichtet (§ 86 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 VwGO). Das schließt selbstverständlich nicht aus, dass einem Beteiligten eine besondere Mitwirkungspflicht hinsichtlich solcher Umstände obliegt, die allein in seiner Sphäre liegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Januar 1997 a.a.O. S. 58 f. bzw. S. 8 f.).
- 26 Das Bundesamt aber war zu der vom Berufungsgericht vermissten näheren Darlegung „widerlegbarer Umstände“ nicht verpflichtet, ja rechtlich gar nicht imstande. In der Diktion der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs war ihm die nähere Darlegung rechtlich nicht möglich oder „zumutbar“. Dem stand nämlich die Sperrerklärung des Bundesinnenministeriums nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO entgegen. Macht die oberste Aufsichtsbehörde von dieser Möglichkeit der Geheimhaltung rechtmäßig Gebrauch, so ist der im Prozess beteiligten Behörde insoweit eine nähere Darlegung aus Rechtsgründen nicht möglich. Dass die Sperrerklärung im vorliegenden Fall aber rechtmäßig war, steht nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO bindend fest.

- 27 c) Aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG folgt nichts anderes.
- 28 Dieses Grundrecht gewährleistet dem Betroffenen effektiven Rechtsschutz bei der Durchsetzung eines behaupteten Datenberichtigungsanspruchs. Die Rechtsschutzgarantie schließt ein, dass die Verwaltungsvorgänge, welche der behördlichen Weigerung, die Daten zu berichtigen, zugrundeliegen, dem Gericht zur Verfügung stehen, soweit sie für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des behördlichen Verhaltens von Bedeutung sein können (BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 1999 - 1 BvR 385/90 - BVerfGE 101, 106 <122>). Art. 19 Abs. 4 GG schließt allerdings, obwohl er vorbehaltlos formuliert ist, Einschränkungen nicht von vornherein aus. Es ist anerkannt, dass Ansprüche auf Aktenvorlage, die sich dem Grunde nach aus Art. 19 Abs. 4 GG ergeben, eingeschränkt werden können, wenn das Bekanntwerden der Akten dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde. Hierzu gehört auch der Schutz nachrichtendienstlicher Informationen, Informationsquellen und Arbeitsweisen sowie die Einhaltung von Vertraulichkeitszusagen an Informanten (BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 1999 a.a.O. S. 127 f.). Die Ansprüche aus Art. 19 Abs. 4 GG dürfen aber auch dann nur unter Wahrung derjenigen Anforderungen eingeschränkt werden, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben (BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 1999 a.a.O. S. 124 f.).
- 29 § 99 VwGO stellt eine verfassungsrechtlich einwandfreie Gesetzesgrundlage für die Einschränkung von Verfahrensansprüchen auf Aktenvorlage, Auskunft usw. dar. Namentlich lässt sich verfassungsrechtlich nicht beanstanden, dass nach § 99 Abs. 2 VwGO die erforderliche Abwägung zwischen dem Rechtsschutzinteresse des Betroffenen und dem öffentlichen Interesse an der Wahrheitsfindung im Prozess auf der einen und den öffentlichen Geheimschutzbelangen auf der anderen Seite nicht in dem Rechtsschutzverfahren selbst, sondern abschließend in einem gesonderten Zwischenverfahren erfolgt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 und 2111/03 - DVBl 2006, 694). Daraus folgt im Gegenschluss, dass dem Gericht im Hauptsacheverfahren eine eigenständige - ggf. abweichende - Bewertung der öffentlichen Geheimschutzbelange und deren Abwägung mit dem Rechtsschutzinteresse

des Betroffenen verwehrt ist. Dies ist dem Hauptsachegericht auch gar nicht möglich, schon weil die oberste Aufsichtsbehörde nicht verpflichtet ist, die Gründe für ihre Sperrklärung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch im Hauptsacheverfahren mitzuteilen. Das Berufungsgericht hätte seine Entscheidung daher nicht - unter anderem - damit begründen dürfen, für die Weigerung des Bundesamtes zu näherer Substantiierung seien hinreichende Gründe des Geheimnisses, welche die Belange des Klägers überwiegen, nicht oder doch nicht durchgängig erkennbar.

- 30 Wird im Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO festgestellt, dass die Sperrklärung rechtmäßig ist, so steht damit für das Hauptsacheverfahren bindend fest, dass die Aktenvorlage oder Auskunftserteilung aus Rechtsgründen nicht möglich ist, ohne dass es auf die Gründe hierfür noch ankäme. Gleichwohl gebieten Art. 19 Abs. 4 GG und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass das Hauptsachegericht die ihm verbleibenden Möglichkeiten der Sachaufklärung vollständig ausschöpft und dass es die ihm zugänglichen Tatsachen sämtlich in seine Sachwürdigung einbezieht. Führt die Sperrklärung dazu, dass bestimmte Umstände nicht aufklärbar bleiben oder dass die Aussagekraft festgestellter Tatsachen vermindert ist, so hat es auch dies angemessen zu würdigen. Dabei hat es sich im Zweifel an der gesetzlichen Verteilung der materiellen Beweislast zu orientieren (vgl. Beschlüsse vom 21. Juni 1993 - BVerwG 1 B 62.92 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 22 S. 13 und vom 1. Februar 1996 - BVerwG 1 B 37.95 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 24 S. 8 f.). Das gilt auch dann, wenn der Betroffene - wie hier - die materielle Beweislast trägt (vgl. Beschluss vom 15. August 2003 - BVerwG 20 F 8.03 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 34 S. 20 f. und dazu BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 und 2111/03 - Rn. 100 = DVBl 2006, 694 <697>). Art. 19 Abs. 4 GG gebietet nicht - lässt nicht einmal zu -, die jeweilige gesetzliche Verteilung der Beweislast zu verändern.
- 31 5. Eine Verletzung des Klägers in anderen Grundrechten ist nicht erkennbar.
- 32 a) Ohne Erfolg beruft sich der Kläger auf sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG herzuleiten ist

(BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1) und nicht nur in Ansehung von in Dateien - automatisiert - gespeicherten, sondern auch von in herkömmlichen Akten enthaltenen personenbezogenen Daten besteht (BVerfG, Beschluss vom 9. März 1988 - 1 BvL 49/86 - BVerfGE 78, 77 <84>). Es gebietet, dass das Gesetz organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen treffen muss, dass unrichtige personenbezogene Daten gelöscht oder berichtigt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 a.a.O. S. 46). Dem ist durch § 13 Abs. 1 BVerfSchG Genüge geschehen. Das Grundrecht gebietet nicht, dass der Betroffene auch die Löschung oder Berichtigung solcher Daten verlangen kann, die die Behörde für richtig hält und deren Richtigkeit oder Unrichtigkeit infolge einer berechtigten Sperrerklärung nach § 99 VwGO im Prozess nicht aufgeklärt werden kann.

- 33 Allerdings wird hierdurch das grundrechtlich geschützte Recht des Betroffenen verkürzt, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 a.a.O. S. 41 f.), und grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 a.a.O. S. 43). Denn die in der über den Betroffenen beim Bundesamt geführten Personenakte enthaltenen Daten sind zur Verwendung im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz bestimmt und können zudem als Grundlage für eine weitere Beobachtung und Datenerhebung über den Betroffenen dienen.
- 34 Dass personenbezogene Daten, die die Behörde für richtig hält und deren Richtigkeit oder Unrichtigkeit infolge einer berechtigten Sperrerklärung nicht aufgeklärt werden kann, nicht gelöscht oder berichtigt, sondern lediglich mit einem Bestreitensvermerk versehen werden, ist aber durch hinlängliche Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt. Von einer Löschung oder Berichtigung würden auch Daten erfasst, die richtig sind, deren Richtigkeit lediglich vor Gericht nicht bewiesen werden kann, oder die möglicherweise richtig sind, deren Richtigkeit aber nicht oder noch nicht feststeht. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass derartige Daten in den Personenakten des Bundesamtes erhalten bleiben und von diesem nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften

verwendet werden dürfen. Andernfalls wäre die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Bundesamtes gefährdet; damit würde zugleich den im Interesse der öffentlichen Sicherheit in verschiedenen empfindlichen Bereichen vorgeschriebenen Sicherheitsüberprüfungen eine wesentliche Grundlage entzogen. Begründen nämlich derartige Daten den Verdacht etwa verfassungsfeindlicher Bestrebungen oder einer sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeit für eine fremde Macht, so bilden sie überhaupt erst die Grundlage für eine weitere Sammlung und Auswertung von Informationen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BVerfSchG). Zugleich bilden sie eine Grundlage für das Votum, welches das Bundesamt als mitwirkende Behörde im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen (§ 3 Abs. 2 SÜG, § 3 Abs. 2 Nr. 1 BVerfSchG) gegenüber der zuständigen Stelle abzugeben hat (§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 14 Abs. 2 SÜG).

- 35 Den Belangen des Betroffenen wird durch den Bestreitensvermerk hinlänglich Rechnung getragen. Bei seiner eigenen künftigen Sammlung und Auswertung von Informationen muss das Bundesamt das Bestreiten ohnehin berücksichtigen; es ist verpflichtet, von Amts wegen die Richtigkeit seiner Daten zu überprüfen und Anhaltspunkten für die Unrichtigkeit - vor allem natürlich einem ausdrücklichen Bestreiten durch den Betroffenen - nachzugehen. Bei seinem Votum im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung muss es bei der Einschätzung, ob ein Sicherheitsrisiko vorliegt, das Bestreiten darlegen und mitbewerten (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SÜG). Hierdurch fließt das Bestreiten auch in die Entscheidung der zuständigen Stelle ein, ob ein Sicherheitsrisiko vorliegt, das der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit des Betroffenen entgegensteht (§ 14 Abs. 3 SÜG; vgl. hierzu etwa Beschlüsse vom 13. Oktober 1998 - BVerwG 1 WB 86.97 - BVerwGE 113, 267 <268> = Buchholz 402.8 § 5 SÜG Nr. 5 S. 17 und vom 31. Juli 2002 - BVerwG 1 WB 24.02 - Buchholz 402.8 § 5 SÜG Nr. 14 S. 24 f. m.w.N.).
- 36 b) Art. 12 Abs. 1 GG ist nicht betroffen. Welche personenbezogenen Daten über den Kläger in den Akten des Bundesamtes gespeichert sind, lässt die Berufsausübung des Klägers unberührt. Auswirkungen auf die Berufsausübung kann erst die Sicherheitsüberprüfung mit sich bringen. Auch in deren Rahmen

bildet das Votum des Bundesamtes lediglich einen internen Mitwirkungsakt, welcher die außenwirksame Entscheidung der zuständigen Stelle vorbereitet (§ 14 Abs. 2 und 3 SÜG); nur gegen diese steht Rechtsschutz offen (§ 44a VwGO). Im vorliegenden Fall hat die zuständige Stelle - das Bundesministerium für Wirtschaft - dem Arbeitgeber des Klägers eine Verschlussachenermächtigung für den Kläger versagt. Der Kläger hat dies vor dem Verwaltungsgericht B. angefochten. In diesem Verfahren kann er seine Rechte geltend machen. Dabei wird auch zu entscheiden sein, ob er durch die Versagung der Verschlussachenermächtigung in seinem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG betroffen ist (verneinend Urteile vom 22. Dezember 1987 - BVerwG 1 C 34.84 u.a. - und vom 13. Dezember 1994 - BVerwG 1 C 19.92 - Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 189 und 236).

- 37 6. Das angefochtene Urteil, mit dem die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts K. zurückgewiesen wurde, erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig.
- 38 Das Berufungsgericht hat infolge einer zulässigen Klageänderung über einen anderen Streitgegenstand entschieden als das Verwaltungsgericht; schon deshalb kann auf die Erwägungen, die das Verwaltungsgericht angestellt hat, nur bedingt zurückgegriffen werden. Auch abgesehen hiervon halten diese Erwägungen aber einer Überprüfung ebenfalls nicht stand. Das Verwaltungsgericht hat gemeint, dass die Verkürzung der Möglichkeiten des Gerichts zur Feststellung der Richtigkeit oder Unrichtigkeit der umstrittenen Daten durch eine Pflicht des Bundesamtes zur eigenen Überprüfung zu kompensieren sei. Dagegen lässt sich nichts erinnern, vielmehr versteht es sich von selbst, dass das Bundesamt von Amts wegen verpflichtet ist, die Richtigkeit seiner Akten bei gegebenem Anlass - namentlich auf ein Bestreiten durch den Betroffenen hin - zu überprüfen. Das Verwaltungsgericht hat der Klage stattgegeben, weil diese Überprüfung seit 1988 unterblieben, jedenfalls aber nicht genügend substantiiert dargelegt worden sei. Das hält der Nachprüfung nicht stand. Zum einen ist eine Überprüfung durchaus erfolgt; dies hat das Bundesamt im Berufungsverfahren in tatsächlicher Hinsicht unwidersprochen klargestellt. Soweit das Verwaltungsgericht aber - zum anderen - eine substantiierte Darlegung der Über-

prüfungsergebnisse vermisst, missachtet es ebenso wie das Berufungsgericht die Bedeutung der rechtmäßigen Sperrerklärung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO.

- 39 Weitere Ermittlungen sind nicht angezeigt. Namentlich besteht nicht die Möglichkeit, das Bundesamt auch im vorliegenden Hauptsacheverfahren zur Vorlage der gesperrten Akten „in camera“ zu veranlassen. Das geltende Prozessrecht sieht eine Beweisaufnahme „in camera“ nicht vor (BVerwG, Beschluss vom 15. August 2003 - BVerwG 20 F 3.03 - BVerwGE 118, 352 <356>; vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 und 2111/03 - Rn. 112 f. sowie Sondervotum Rn. 158, DVBl 2006, 694 <698 f., 703>). Dasselbe gilt für eine Beweisaufnahme durch einen Beweismittler (vgl. Mayen, NVwZ 2003, 537). Dann aber muss nach Beweislast entschieden und die Klage abgewiesen werden.

Kley

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Datenschutzrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BVerfSchG § 13 Abs. 1

VwGO § 99

Stichworte:

Verfassungsschutz; Personenakte; Datenschutz; Berichtigung; Berichtigungsanspruch; Unrichtigkeitsvermerk; Bestreitensvermerk; Sperrerklärung; in-camera-Verfahren; Beweislast; Darlegungspflicht; effektiver Rechtsschutz; informationelle Selbstbestimmung.

Leitsatz:

Ist infolge einer Weigerung der zuständigen obersten Aufsichtsbehörde nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO, Urkunden oder Akten vorzulegen, elektronische Dokumente zu übermitteln oder Auskünfte zu erteilen, im gerichtlichen Verfahren nicht feststellbar, ob in Akten des Bundesamtes für Verfassungsschutz gespeicherte personenbezogene Daten richtig oder unrichtig sind, so kann der Betroffene nicht nach § 13 Abs. 1 BVerfSchG die Beifügung eines Unrichtigkeitsvermerks verlangen.

Urteil des 3. Senats vom 27. September 2006 - BVerwG 3 C 34.05

I. VG Köln vom 17.07.2003 - Az.: VG 20 K 2054/99 -

II. OVG Münster vom 15.04.2005 - Az.: OVG 21 A 4183/03 -