

## Leitsätze

zum Beschluß des Ersten Senats vom 27. Oktober 1999

- 1 BvR 385/90 -

- 1. § 99 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 VwGO ist mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar, soweit er die Aktenvorlage auch in denjenigen Fällen ausschließt, in denen die Gewährung effektiven Rechtsschutzes von der Kenntnis der Verwaltungsvorgänge abhängt.**
- 2. Eine Beschränkung des Akteneinsichtsrechts der Verfahrensbeteiligten gemäß § 100 Abs. 1 VwGO ist mit Art. 103 Abs. 1 GG vereinbar, wenn sich erst durch diese Beschränkung der von Art. 19 Abs. 4 GG gebotene effektive Rechtsschutz ermöglichen läßt.**



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn U...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Eckhard Klapp und Partner,  
Seitzstraße 8, München -

gegen a) den Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. Februar 1990 - 5 C 89.198 -,

b) die Entscheidung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 7. September 1988 - IF 2-2032-36/2 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung des

Vizepräsidenten Papier,  
der Richter Grimm,  
Kühling,  
der Richterinnen Jaeger,  
Haas,  
der Richter Hömig,  
Steiner  
und der Richterin Hohmann-Dennhardt

am 27. Oktober 1999 beschlossen:

1. § 99 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (Bundesgesetzblatt I Seite 686) ist nach Maßgabe der Gründe mit Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes unvereinbar. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2001 einen verfassungsmäßigen Zustand herzustellen.

2. Der Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. Februar 1990 - 5 C 89.198 - und die Entscheidung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 7. September 1988 - IF 2-2032-36/2 - verletzen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes. Der Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs wird aufgehoben. Die Sache wird an ihn zurückverwiesen.
3. Die Bundesrepublik Deutschland und der Freistaat Bayern haben dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen je zur Hälfte zu ersetzen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage, inwieweit es das Grundgesetz erfordert, daß dem Gericht die Verwaltungsvorgänge, die es für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer behördlichen Entscheidung benötigt, vorgelegt werden. 1

#### **I.**

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erforscht das Gericht den Sachverhalt gemäß § 86 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) von Amts wegen. Behörden sind gemäß § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO zur Aktenvorlage verpflichtet. Ausnahmen von dieser Pflicht enthält § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Im Streitfall entscheidet das Gericht gemäß § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Weigerung glaubhaft gemacht sind. Die Vorschrift lautet: 2

#### § 99 3

(1) Behörden sind zur Vorlage von Urkunden oder Akten und zu Auskünften verpflichtet. Wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Urkunden oder Akten und dieser Auskünfte dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen, kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage von Urkunden oder Akten und die Erteilung der Auskunft verweigern. 4

(2) Auf Antrag eines Beteiligten entscheidet das Gericht der Hauptsache durch Beschluß, ob glaubhaft gemacht ist, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verweigerung der Vorlage von Urkunden oder Akten und die Erteilung von Auskünften vorliegen. Die oberste Aufsichtsbehörde, die die Erklärung nach Absatz 1 abgegeben hat, ist zu diesem Verfahren beizuladen. Der Beschluß kann selbständig mit der Beschwerde angefochten werden. Über die Beschwerde entscheidet das Bundesverwaltungsgericht, wenn das Oberverwaltungsgericht erstmalig mit der Sache befaßt war. 5

Nach § 100 Abs. 1 VwGO können die Beteiligten in die dem Gericht vorgelegten Akten Einsicht nehmen. Das Urteil darf gemäß § 108 Abs. 2 VwGO nur auf Tatsachen und Beweisergebnisse gestützt werden, zu denen die Beteiligten sich äußern konn- 6

ten. In dem Urteil müssen nach § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Gründe angegeben werden, die für die richterliche Überzeugung leitend gewesen sind.

## II.

Der Beschwerdeführer trat zum 1. Oktober 1986 in die Dienste der Landesauftragsstelle Bayern e.V., Beratungsstelle für das Öffentliche Auftragswesen. Entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen übernahm er zum 1. Januar 1987 die Geschäftsführung. Die Landesauftragsstelle vermittelt Aufträge der öffentlichen Hand, unter anderem der Bundeswehr und weiterer sicherheitsrelevanter Einrichtungen, und untersteht der Rechtsaufsicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr.

7

Im Auftrag des Ministeriums wirkte das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz an einer Sicherheitsüberprüfung des Beschwerdeführers mit, zu der dieser sein Einverständnis erteilt hatte. Es gelangte zu dem Ergebnis, daß Bedenken gegen eine Ermächtigung des Beschwerdeführers zum Umgang mit Verschlusssachen bestünden. Diese Auffassung teilte das Bayerische Staatsministerium des Innern dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr mit. Daraufhin erklärte der Vorstand der Landesauftragsstelle dem Beschwerdeführer, eine Weiterbeschäftigung komme nicht in Betracht.

8

Der Beschwerdeführer kündigte das Dienstverhältnis selbst, um Nachteile bei späteren Bewerbungen möglichst gering zu halten. Seine anschließenden Bewerbungen um gehobene Positionen blieben gleichwohl erfolglos. Nach seinem Vortrag wurde in den Einstellungsgesprächen immer wieder Unverständnis darüber geäußert, daß er nur sieben Monate für die Landesauftragsstelle tätig gewesen sei. Er nahm schließlich, obwohl er in den vorangegangenen 20 Jahren immer als Geschäftsführer, Vertriebsleiter oder Verkaufsleiter mittelständischer Unternehmen gearbeitet hatte, eine Stelle als Außendienstmitarbeiter an.

9

Das Begehren des Beschwerdeführers, ihm über die Daten, auf die das negative Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung gestützt wurde, Auskunft zu erteilen, lehnte das Landesamt für Verfassungsschutz ab. Bei einem Auskunftsverlangen über die in Akten festgehaltenen Daten sei es verpflichtet, nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen und der Rechte Dritter zu entscheiden. Bei dieser Entscheidung ziehe es die Kriterien von Art. 29 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes als Entscheidungshilfe heran. Danach sei eine Behörde zur Gewährung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörden beeinträchtigt würde.

10

Unter Berücksichtigung dessen könne es keine Auskünfte aus Akten über eine Sicherheitsüberprüfung geben. Sonst würde die Arbeitsweise des Landesamts offengelegt. Eine Auskunft über den Akteninhalt könne auch deshalb nicht erteilt werden, weil solche Akten ihrem Wesen nach geheimzuhalten seien, jedenfalls soweit sie Rückschlüsse auf die Art und den Umfang der Ermittlungen zuließen und insbeson-

11

dere soweit sie Aussagen von befragten Referenz- und Auskunftspersonen enthielten.

Nach alledem könne auch unter besonderer Berücksichtigung der Interessen des Beschwerdeführers nur mitgeteilt werden, daß der Vorgang im wesentlichen aus einer Vielzahl von Erklärungen von Auskunftspersonen bestehe, die insgesamt und übereinstimmend einen Charakterzug des Beschwerdeführers erkennen ließen, der dazu führen könne, daß er Opfer einer nachrichtendienstlichen Verstrickung werde. Über die Art der Äußerungen, die Umstände und die Personen, die sich über den Beschwerdeführer geäußert hätten, könnten unter Abwägung der öffentlichen Interessen an einem funktionsfähigen Geheimschutz mit dem Interesse des Beschwerdeführers keine weiteren Auskünfte erteilt werden. Den Auskunftspersonen sei Vertraulichkeit zugesagt worden.

12

Jede Durchbrechung der Vertraulichkeit sowie weitere Äußerungen, die zur Identifizierung der Auskunftspersonen führen könnten, würden letztlich bewirken, daß in Zukunft keine Auskünfte von solchen Personen mehr zu erhalten seien. Bei den Befragungen würden nicht nur nachprüfbar Tatsachen mitgeteilt, sondern auch Äußerungen abgegeben, die die Auskunftsperson nach bestem Wissen und Gewissen für wahr halte, aber nicht beweisen könne. Derartige Auskünfte seien für Sicherheitsüberprüfungen unverzichtbar. Sie würden auf die Glaubwürdigkeit der Auskunftsperson hin überprüft und erst dann zur Grundlage einer Entscheidung gemacht, wenn auch andere Auskunftspersonen unabhängig voneinander ähnliche Äußerungen machten. So sei es im vorliegenden Fall gewesen.

13

### III.

1. Im Rahmen der vom Beschwerdeführer nach erfolglosem Widerspruch erhobenen Klage auf Neubescheidung übersandte das Landesamt für Verfassungsschutz dem Verwaltungsgericht die bei ihm angefallenen Aktenvorgänge über das Auskunftsverlangen des Beschwerdeführers. Die Unterlagen, die Grundlage der Sicherheitsüberprüfung waren, insbesondere die Aufzeichnungen über die Auskunftspersonen und deren Aussagen, könnten nicht vorgelegt werden, da sie ihrem Wesen nach geheimzuhalten seien. Außerdem würde der Beschwerdeführer im Fall einer Vorlage an das Gericht mittels des in § 100 VwGO eingeräumten Rechts auf Akteneinsicht im Prozeß erreichen, was ihm nach dem Gesetz nicht zustehe.

14

Der Beschwerdeführer führte daraufhin aus, die unvollständige Vorlage der Akten verhindere eine ordnungsmäßige Überprüfung der Angaben durch das Gericht. Sofern sich das Amt bereit erkläre, sämtliche Unterlagen vorzulegen, werde er im Gegenzug auf sein Recht auf Akteneinsicht verzichten. Diesen Verzicht erstreckte er im Verlauf des Verfahrens auf sämtliche Instanzen und formulierte ihn unbeding. Das Verwaltungsgericht forderte den Beklagten zur vollständigen Aktenvorlage nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO oder zur Vorlage der in § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorgesehenen Erklärung der obersten Aufsichtsbehörde auf.

15

2. Mit der angegriffenen Entscheidung verweigerte das Bayerische Staatsministerium des Innern die Vorlage der angeforderten Akten. Es habe sich nach Durchsicht der Akte des Landesamts davon überzeugt, daß diese im wesentlichen aus einer Vielzahl von Erklärungen von Auskunftspersonen bestehe, die insgesamt und übereinstimmend einen Charakterzug des Antragstellers erkennen ließen, der dazu führen könne, daß er Opfer einer nachrichtendienstlichen Verstrickung werde. Eine weitergehende Auskunft aus der Akte oder eine Vorlage der Akte nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO könne nicht erfolgen. Die Auskunftspersonen würden unter dem Mantel der Verschwiegenheit befragt und könnten von der vertraulichen Behandlung ihrer Auskünfte ausgehen.

16

Würde die Akte als Sammlung mehrerer derartiger Befragungsprotokolle dem Gericht vorgelegt, wäre die Vertraulichkeit gebrochen. Die Vorlage in einem Gerichtsverfahren würde bekannt werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung lasse sie sich auch nicht auf ein einzelnes Verfahren beschränken. Die Folge wäre, daß alsbald vertrauliche Informationen nicht mehr flößen. Das Interesse des Staates, dieses wichtige Instrument der Nachrichtengewinnung nicht zu verlieren, überwiege bei weitem das Interesse des Betroffenen auf Auskunft, wer mit welchem Inhalt über ihn berichtet habe.

17

Ein besonderes Interesse des Beschwerdeführers an der Kenntnis sei nicht ersichtlich, denn er habe seinen Arbeitsplatz selbst gekündigt. Somit könne er nur das Interesse haben, die Auskunftsperson zur Verantwortung zu ziehen. Dieses Interesse müsse zurückstehen. Eine Denunziation liege nicht vor, denn eine Vielzahl von Personen habe auf denselben Charakterzug aufmerksam gemacht. Deshalb seien die Aussagen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch zutreffend.

18

Der Verzicht des Beschwerdeführers auf sein Recht, Einsicht in die Gerichtsakten zu nehmen, ändere am Geheimhaltungsinteresse des Landesamts nichts, da es auch insoweit die Glaubwürdigkeit seiner Vertraulichkeitszusage wahren müsse. Ein derartiges Vorgehen verstieße im übrigen gegen Prozeßrechtsgrundsätze; das gerichtliche Verfahren würde dann zu einem "Geheimverfahren".

19

3. Auf Antrag des Beschwerdeführers verpflichtete das Verwaltungsgericht den Beklagten, die vollständigen Akten über die Sicherheitsüberprüfung dem Gericht vorzulegen.

20

Der Beklagte habe nicht glaubhaft gemacht, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verweigerung vorlägen. Bei der Beurteilung der Verweigerung einer vollständigen Aktenvorlage sei wegen des Ausnahmecharakters von § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO und wegen des Grundrechtsbezugs, insbesondere wegen des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 GG, ein strenger Maßstab geboten. Die Behörde müsse sich bei ihrer Entscheidung an den Tatbestandsmerkmalen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO orientieren, alle berechtigten Belange gegeneinander abwägen und einer nachvollziehbaren Würdigung zuführen.

21

Es sei nicht glaubhaft gemacht, daß die Aktenvorlage an das Gericht und die Kenntnis des Akteninhalts durch das Gericht dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde. Allgemeine Verweise auf das Arbeitsfeld und die Aufgaben einer Verfassungsschutzbehörde genügten ebensowenig wie allgemeine Argumente, durch die Aktenvorlage in einem Einzelfall könne auf die Arbeitsweise, den Umfang und den Charakter der Tätigkeit geschlossen werden. 22

Außerdem habe der Beschwerdeführer eine prozessual und materiell bindende Erklärung des Verzichts auf sein Akteneinsichtsrecht für sämtliche Instanzen abgegeben. Die Kammer werde ihm dementsprechend weder durch Einsichtnahme noch durch Aktenvortrag noch auf sonstige Weise den Akteninhalt zugänglich machen. Eine Gefährdung von Sicherheitsinteressen durch den Beschwerdeführer scheidet somit aus. Es gehe - was die oberste Aufsichtsbehörde bei ihrer Würdigung verkannt habe - fast ausschließlich um die Wahrung des grundgesetzlichen Rechtsschutzauftrags. Insofern sei § 99 VwGO verfassungskonform in einer Weise auszulegen, die zumindest den Verwaltungsgerichten ein vollständiges Aktenstudium zur Kontrolle des Behördenhandelns ohne Weitergabe der Zwischenerkenntnisse ermögliche. Andernfalls hätten die Verwaltungsgerichte im Zwischenstreit und im Hauptsacheverfahren den Vortrag der Behörde ihren Entscheidungen als unabänderliches Faktum zugrunde zu legen. 23

Die Verweigerung der Aktenvorlage könne auch nicht darauf gestützt werden, daß die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen. Dementsprechend habe auch keine ordnungsmäßige Ermessensausübung stattgefunden. Die Behörde verkenne bereits den Grundsatz des § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Danach seien alle Behörden verpflichtet, ihre Akten dem Gericht auf dessen Ersuchen unverzüglich und vollständig vorzulegen. Die Kammer könne sich des Eindrucks nicht erwehren, daß der Beklagte von der Rechtseinschätzung ausgehe, die Verfassungsschutzbehörden seien wegen ihrer Tätigkeit grundsätzlich nicht zur Aktenvorlage verpflichtet. Bereits deswegen sei die Ermessensausübung nicht rechtmäßig. 24

Nachdem der Beschwerdeführer auf sein Akteneinsichtsrecht verzichtet habe, gehe es im übrigen nur noch darum, ob die Akten auch dem Gericht vorenthalten werden dürften. Dafür lägen keine nachvollziehbaren und im Rahmen der Anforderungen nach § 99 VwGO glaubhaft gemachten Anhaltspunkte vor. Die Behörde habe auch nicht überzeugend dargelegt, daß der angestrebte Schutz der Auskunftspersonen nicht verfahrensmäßig durch Aktentrennung hätte verwirklicht werden können. Ohne Einsichtnahme in die vollständigen Akten könne das Gericht seiner Aufgabe der Behördenkontrolle nicht nachkommen, da die Angaben nicht erkennen ließen, worauf der negative Charakterzug des Beschwerdeführers beruhe. 25

4. Mit dem angegriffenen Beschluß änderte der Verwaltungsgerichtshof die erstinstanzliche Entscheidung ab und stellte unter Ablehnung des Aktenvorlageersuchens des Beschwerdeführers fest, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verwei- 26

gerung der Aktenvorlage gegeben seien.

Es sei glaubhaft gemacht, daß die zurückbehaltenen Aktenteile geheimgehalten werden müßten. Das folge bereits aus einem prozeßrechtlichen Grund. Die auf Auskunft über Daten oder Bekanntgabe eines Akteninhalts verklagte Behörde könne nach § 99 VwGO die Vorlage der Akten grundsätzlich insoweit verweigern, als diese die Daten oder Angaben enthielten, deren Bekanntgabe der Kläger mit der Klage von der Behörde verlange. Insoweit seien die Akten im Sinn des § 99 VwGO ihrem Wesen nach geheimzuhalten. Im vorliegenden Fall sei Gegenstand des Hauptsachestreits das Begehren des Beschwerdeführers nach Auskunft über die dem Landesamt vorliegenden Daten, auf die das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung gestützt worden sei. 27

Die in Streit befindliche Akte des Landesamts bestehe nach der Entscheidung des Staatsministeriums des Innern und nach dem Vortrag des Beklagten im wesentlichen aus einer Sammlung der Protokolle über die Befragung der Referenz- und Auskunftspersonen, auf der das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung beruhe. Würden diese Vorgänge dem Gericht vorgelegt, könnte der Beschwerdeführer über das Akteneinsichtsrecht nach § 100 VwGO das Ziel seiner Klage erreichen, ohne daß über sein Recht auf Auskunft eine gerichtliche Entscheidung zur Hauptsache ergangen wäre. Eine positive Entscheidung über die Aktenvorlagepflicht würde die Entscheidung des Hauptsachestreits somit vorwegnehmen. 28

Die Geheimhaltungsbedürftigkeit sei aber auch inhaltlich glaubhaft gemacht. Zwar seien nicht sämtliche Akten des Landesamts für Verfassungsschutz ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig. Jedoch bestehe der zurückbehaltene Aktenteil über die Überprüfung des Beschwerdeführers im wesentlichen aus Aussagen von Referenz- und Auskunftspersonen, denen Vertraulichkeit zugesichert worden sei. Das Landesamt sei zur Erfüllung seiner Aufgaben, insbesondere zur Mitwirkung bei der Überprüfung von Personen, auf vertrauliche Informationen angewiesen. 29

Die Auskünfte und die Informanten, denen Geheimhaltung zugesichert worden sei, müßten deshalb grundsätzlich ihrem Wesen nach geheimgehalten werden. Eine Ausnahme bestehe nur dann, wenn Anhaltspunkte dafür vorlägen, daß der Informant wider besseres Wissen oder leichtfertig gehandelt habe. Dafür sei nach dem bisherigen Sachstand des Verfahrens jedoch nichts vorgetragen oder ersichtlich. Es sei weiterhin glaubhaft gemacht, daß aus den Aussagen auf die Identität der Auskunftspersonen rückgeschlossen werden könnte. 30

Das Staatsministerium des Innern habe eine ausreichende Ermessensentscheidung über die Vorlage der grundsätzlich schutzbedürftigen Akte getroffen und dabei die für die Geheimhaltung sprechenden öffentlichen und privaten Belange mit dem aus Art. 19 Abs. 4 GG resultierenden Sachaufklärungserfordernis abgewogen. Der Verzicht des Beschwerdeführers auf Einsicht in die streitgegenständlichen Akten habe dabei nicht in die Abwägung einbezogen werden müssen. Eine Verfahrensweise, bei der ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftige Verwaltungsakten zwar dem 31



Verwaltungsgericht, nicht aber den Prozeßbeteiligten zugänglich gemacht würden, widerspreche der in § 99 VwGO enthaltenen Regelung. Der Konflikt zwischen den Interessen an Geheimhaltung von Akteninhalten auf der einen und an Vollständigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsgrundlagen auf der anderen Seite sei in § 99 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 VwGO abschließend entschieden.

#### IV.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer die Verletzung der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 19 Abs. 4 GG. 32

Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde scheitere, obwohl der angegriffene Beschluß im Verhältnis zum Hauptsacheverfahren eine Zwischenentscheidung darstelle, nicht am Subsidiaritätsgrundsatz des § 90 Abs. 2 BVerfGG. Das Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO sei ein selbständiges Nebenverfahren, das mit einer rechtskräftigen und im weiteren Verfahren bindenden Entscheidung ende. 33

Die Verfassungsbeschwerde sei begründet. Die Entscheidung des Staatsministeriums des Innern verletze ihn in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG sowie aus Art. 19 Abs. 4 GG; der angegriffene Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs verstoße gegen Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleiste grundsätzlich ein Auskunftsrecht des von einer behördlichen Datenerhebung, -speicherung, -verwendung und -weitergabe Betroffenen. Dieses Auskunftsrecht diene auch der Möglichkeit, gerichtliche Kontrolle im Hinblick auf das behördliche Handeln wirksam wahrzunehmen. 34

Er mache seinen Anspruch auf die ihm versagte Auskunft im Hauptsacheverfahren geltend, wie es durch Art. 19 Abs. 4 GG garantiert sei. Art. 19 Abs. 4 GG gewährleiste ihm eine vollständige - auch die Beurteilungsgrundlagen umfassende - Nachprüfung der angefochtenen behördlichen Maßnahme in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht durch ein Gericht. Das setze eine hinreichende Prüfungsbefugnis des Gerichts voraus. Das mit der Sache befaßte Gericht müsse die Akten und Unterlagen kennen, die für die Entscheidung der Verwaltung maßgeblich gewesen seien. Mit der Aufgabe der Gerichte korrespondiere die Verpflichtung der Verwaltung, die gerichtliche Überprüfung ihres Handelns nicht zu erschweren oder unmöglich zu machen. 35

Dementsprechend normiere § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO die grundsätzliche Verpflichtung von Behörden zur Aktenvorlage und Auskunftserteilung im Verwaltungsprozeß. Der Gesetzgeber dürfe die gerichtliche Kontrolle zwar grundsätzlich einschränken. Beschränkungen der Rechtsschutzgarantie wie die in § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO müßten aber den Anforderungen des Übermaßverbots genügen. Die Weigerung, Akten vorzulegen, berühre den davon Betroffenen in seiner Rechtsstellung als Prozeßpartei. Die Weigerungserklärung der Behörde im Zwischenverfahren präjudiziere einen negativen Ausgang des Hauptsacheverfahrens. 36

Im gegebenen Fall habe das Staatsministerium des Innern bei seiner Weigerung, die Akten vorzulegen oder nähere Auskunft zu erteilen, ermessensfehlerhaft gehandelt. Es habe verkannt, daß nicht sämtliche Akten des Landesamts für Verfassungsschutz "ihrem Wesen nach" geheimhaltungsbedürftig seien. Unterstelle man gleichwohl eine Ermessensausübung, sei diese fehlerhaft. Das Interesse an der Geheimhaltung sei sowohl im Hinblick auf den Schutz der Informanten als auch im Hinblick auf den Schutz des Informationsflusses an die Behörde nicht notwendig vorrangig. Im Rahmen der Abwägung hätte auch erwogen werden müssen, ob nicht bestimmte verfahrensrechtliche Vorkehrungen zur Wahrung übergeordneter Belange oder von Rechten Dritter eine Möglichkeit darstellten, die Beeinträchtigung des Betroffenen auf ein Mindestmaß zu beschränken. 37

Wenn dem Landesamt für Verfassungsschutz eine "Vielzahl" von Erklärungen von Auskunftspersonen vorliege, die alle übereinstimmend auf einen bestimmten Charakterzug hinwiesen, hätte eine sachgerechte und ermessensfehlerfreie Abwägung nur zu dem Ergebnis führen können, daß ihm der Charakterzug mitgeteilt werde. Gerade die Vielzahl der Auskunftspersonen lasse einen Rückschluß von dem Charakterzug auf ein bestimmtes Ereignis und eine damit im Zusammenhang stehende Person nicht zu. 38

Schließlich sei ihm seinerzeit von einem Vorstandsmitglied der Landesauftragsstelle mitgeteilt worden, daß er sich wohl mit einer heimatischen Behörde verkracht und diese daraufhin dem Landesamt für Verfassungsschutz eine negative Auskunft erteilt habe. Insoweit griffen etwaige Erwägungen, daß durch eine Auskunftserteilung die Arbeitsweise des Verfassungsschutzamts offen gelegt würde und potentielle Informanten in Zukunft von der Bereitschaft zur Zusammenarbeit abgeschreckt werden könnten, nicht durch. 39

## V.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben Stellung genommen: die Bayerische Staatsregierung, das Bundesverwaltungsgericht, der Bundesgerichtshof, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz sowie die Datenschutzbeauftragten von Bayern, Bremen und Thüringen. 40

1. Die Bayerische Staatsregierung hält die angegriffenen Entscheidungen für rechtmäßig. An der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde bestünden Zweifel, weil einer etwaigen verfassungsrechtlichen Beschwer im Zwischenverfahren auch noch im Hauptsacheverfahren durch eine Entscheidung zugunsten des Beschwerdeführers abgeholfen werden könne. Auf jeden Fall sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. 41

2. Der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat darauf hingewiesen, daß eine Aktenvorlage an das Gericht wegen der von § 100 VwGO eröffneten Möglichkeit der Akteneinsicht die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnehme. Die Behörde habe die Gründe für eine Auskunftsverweigerung so einleuchtend darzulegen, daß das 42

Gericht sie unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Belange noch als triftig anerkennen könne, müsse aber geheimhaltungsbedürftige Tatsachen weder unmittelbar noch mittelbar preisgeben. Geheimhaltungsbedürftige Erkenntnisse lediglich dem Gericht zu offenbaren, verbiete sich im Hinblick auf den nach Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO den Beteiligten gewährleisteten Anspruch auf rechtliches Gehör.

3. Der Vorsitzende des 1. Strafsenats des Bundesgerichtshofs hat darauf aufmerksam gemacht, daß rechtsähnliche Fragen in der Entscheidung BGHSt 36, 44 erörtert worden seien. 43

Der Vorsitzende des 3. Strafsenats hat auf § 96 StPO hingewiesen, der eine dem § 99 VwGO vergleichbare Regelung enthalte. Liege eine Sperrerklärung einer obersten Dienstbehörde vor, müßten die Strafgerichte die Weigerung der Behörde hinnehmen. Doch würden die Weigerung und die dafür angegebenen Gründe bei der Beweiswürdigung nach § 261 StPO berücksichtigt. Es sei nicht zulässig, den Akteninhalt nur für einzelne Verfahrensbeteiligte freizugeben. 44

Der Vorsitzende des 4. Strafsenats hat bemerkt, die Sach- und Rechtslage stelle sich bezüglich des Geheimschutzes von entscheidungserheblichen Tatsachen für Beschuldigte oder Angeklagte im Strafverfahren völlig anders dar als für den Beschwerdeführer im verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren. Dies folge aus der verfassungsrechtlich garantierten strafrechtlichen Unschuldsvermutung, die die Verhängung von Strafen und strafähnlichen Rechtsfolgen ohne gesetzlichen Nachweis der Schuld verbiete. Die Unschuldsvermutung setze ein prozeßordnungsgemäßes Verfahren zum Beweis des Gegenteils voraus. 45

Die Verhinderung einer erschöpfenden Sachaufklärung durch die Exekutive wirke sich daher in dubio pro reo aus. Deshalb bestehe im Strafverfahren auch kein erkennbares sachliches Bedürfnis für eine Verfahrensweise, die es dem Gericht erlaube, Schuldfeststellungen aufgrund geheimhaltungsbedürftiger Aktenteile zu treffen, deren Kenntnisnahme dem Angeklagten vorenthalten werde. Ein solches Vorgehen käme im Strafverfahren aber auch nicht in Betracht, und zwar selbst dann nicht, wenn der Angeklagte einverstanden wäre, denn es widerspräche den Grundsätzen der Mündlichkeit und Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme, auf die die Prozeßbeteiligten nur im Rahmen des § 251 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 Satz 1 StPO verzichten könnten. 46

Diesen Ausführungen hat sich der 5. Strafsenat angeschlossen. 47

Der Vorsitzende des V. Zivilsenats hat darauf verwiesen, daß im Prozeßkostenhilfungsverfahren der Gegner des Antragstellers weder ein Anhörungsrecht zu den Angaben über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse noch ein Recht auf Einsicht in die diesbezüglichen Aktenteile habe. 48

Der Kartellsenat hat mitgeteilt, daß er sich mit der Frage auseinandergesetzt habe, ob ein Sachverständiger für sein Gutachten Tatsachen verwenden dürfe, die nicht allen Verfahrensbeteiligten zugänglich seien (BGHZ 116, 47). 49

4. Nach der Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz verletzt die Entscheidung des Staatsministeriums des Innern den vom Beschwerdeführer geltend gemachten Auskunftsanspruch, der durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im vorliegenden Fall zusätzlich durch das Grundrecht auf Berufsfreiheit gewährleistet werde. Dagegen sei der Beschwerdeführer durch die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs nicht in seinen Grundrechten beeinträchtigt. Effektiver Rechtsschutz hänge hier nicht von der Aktenvorlage ab. Der Anspruch des Beschwerdeführers auf Auskunftserteilung bestehe unabhängig davon. Für das Vorliegen etwaiger Schrankentatbestände trage der Beklagte die Darlegungslast. Dieser Obliegenheit sei er nicht nachgekommen. 50

5. Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz ist der Meinung, daß der Beschwerdeführer durch die Verweigerung der Aktenvorlage nicht in seinen Grundrechten verletzt wird. Die vom Staatsministerium des Innern angeführten Gründe genügten auch unter Berücksichtigung der schützenswerten Interessen des Beschwerdeführers den Anforderungen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO. 51

6. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz der Freien Hansestadt Bremen hat vorgebracht, im Bereich der Sicherheitsüberprüfung bedürften die Erkenntnisse, die die Verfassungsschutzbehörden durch Befragungen Dritter zusammenträgen, keines besonderen Geheimhaltungsschutzes. Die Verfassungsschutzbehörde sei insoweit für eine Geheimhaltungsbedürftigkeit darlegungspflichtig. Diese Pflicht sei hier nicht erfüllt worden. 52

7. Nach Auffassung des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz reicht zur Gewährung des Individualrechtsschutzes des Betroffenen eine Auskunft, die die Überprüfbarkeit der Entscheidung ermögliche, aus. Im vorliegenden Fall sei nicht ersichtlich, warum eine Auskunft über den festgestellten Charakterzug des Beschwerdeführers die weitere Arbeit des Verfassungsschutzes gefährde. 53

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Einer Entscheidung in der Sache steht weder der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde entgegen noch fehlt es am Rechtsschutzbedürfnis. 54

1. Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß die angegriffenen Entscheidungen einen Zwischenstreit betreffen. 55

Zwar ist eine Verfassungsbeschwerde gegen Zwischenentscheidungen grundsätzlich ausgeschlossen, weil Verfassungsverstöße gewöhnlich noch mit der Anfechtung der Endentscheidung gerügt werden können (vgl. BVerfGE 21, 139 <143>). Der Grund für den Ausschluß fehlt aber, wenn bereits die Zwischenentscheidung einen bleibenden rechtlichen Nachteil für den Betroffenen zur Folge hat, der sich später gar nicht mehr oder jedenfalls nicht mehr vollständig beheben läßt (vgl. BVerfGE 1, 322 <324 f.>; 58, 1 <23>). Das ist namentlich dann der Fall, wenn in einem selbständigen Zwischenverfahren über eine für das weitere Verfahren wesentliche Rechtsfrage eine 56

abschließende Entscheidung fällt, die im Hauptsacheverfahren keiner Nachprüfung mehr unterliegt (vgl. BVerfGE 24, 56 <61>; 58, 1 <23>).

Diese Voraussetzung ist hier gegeben. Der Beschluß des Gerichts gemäß § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für das weitere Verfahren bindend. Seine Entscheidung muß im Verfahren zur Hauptsache wie ein rechtskräftiges Zwischenurteil zugrunde gelegt werden, so daß eine erneute Entscheidung im rechtskräftig abgeschlossenen Zwischenstreit nicht mehr ergehen darf (vgl. BVerwGE 29, 72 <73>). 57

Es ist auch nicht anzunehmen, daß die Klage trotz des für den Beschwerdeführer ungünstigen Ausgangs des Zwischenstreits Erfolg haben könnte, die behauptete Beeinträchtigung der Rechtsschutzgarantie sich also nicht zu Lasten der materiellen Individualrechtsposition auswirken würde. Denn die Abwägung zwischen dem Interesse des Rechtsschutzsuchenden an der Erteilung der Auskunft einerseits und den öffentlichen Interessen an der Ablehnung der Auskunft andererseits kann nicht losgelöst von den Tatsachen überprüft werden, die sich aus den Akten ergeben. Andere Beweismittel, mit deren Hilfe sich das Gericht Kenntnis von den für die Verwaltungsentscheidung maßgeblichen Tatsachen und Gründen verschaffen könnte, sind nicht ersichtlich. 58

Die Verweigerung der Aktenvorlage wirkt sich auch nicht etwa aus Gründen der Darlegungs- und Beweislastverteilung günstig für den Beschwerdeführer aus. Eine derartige Möglichkeit ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie besteht aber dann nicht, wenn über ein Auskunftsbegehren zu entscheiden ist. Würde die Behörde zur Auskunftserteilung verurteilt, weil sie die Gründe der Auskunftsablehnung eben wegen der Notwendigkeit einer Geheimhaltung nicht darlegen oder beweisen kann, so wären die Vorschriften, die die Zurückhaltung der Akten erlauben, ihres Sinnes beraubt. Die der Behörde zustehende Rechtsposition liefe leer. 59

2. Durch die inzwischen eingetretene Änderung der Rechtslage ist das Rechtsschutzbedürfnis des Beschwerdeführers nicht entfallen. Für die Erteilung der Auskunft ist nunmehr Art. 11 Abs. 3 des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes vom 24. August 1990 (GVBl S. 323) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1997 (GVBl S. 70) maßgeblich, wonach weiterhin aus den vom Staatsministerium des Innern genannten Gründen Auskünfte verweigert werden dürfen. Auch nach Inkrafttreten dieses Gesetzes hat die Behörde den vom Beschwerdeführer im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Anspruch nicht erfüllt. Die Beschwer durch die angegriffene Entscheidung im Zwischenstreit nach § 99 VwGO wirkt daher fort. 60

### C.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. 61

#### I.

Die angegriffenen Entscheidungen beeinträchtigen den Beschwerdeführer in sei- 62

nem Anspruch auf Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt aus Art. 19 Abs. 4 GG.

1. Nur an diesem Grundrecht, nicht an dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, auf das sich der Beschwerdeführer ebenfalls berufen hat, sind die angegriffenen Entscheidungen zu messen. 63

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist nicht der materiellrechtliche Auskunftsanspruch des Beschwerdeführers, den er aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ableitet, sondern seine Durchsetzbarkeit im gerichtlichen Verfahren. Diese findet ihre verfassungsrechtliche Absicherung aber in der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG (vgl. BVerfGE 65, 1 <70>). Zwar können sich auch aus den materiellen Grundrechten unter Umständen Anforderungen an das gerichtliche Verfahren ergeben (vgl. BVerfGE 39, 276 <294>; 51, 150 <156>; 52, 391 <406 ff.>). Das ist aber nur dann der Fall, wenn es um besondere oder zusätzliche Maßgaben geht, die gerade im Interesse einer bestimmten verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantie erforderlich sind (vgl. etwa BVerfGE 46, 325 <335 f.>). 64

Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Die in § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO enthaltene Verpflichtung zur Aktenvorlage und die Ausnahmeregelung in Satz 2 sind allgemein geltende Bestimmungen, die bei jedem Klagebegehren und jedem Streitgegenstand von Bedeutung sein können. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern das Recht auf informationelle Selbstbestimmung besondere Anforderungen an die Regelung der Aktenvorlage oder ihre Auslegung stellen könnte, die über den Gewährleistungsinhalt von Art. 19 Abs. 4 GG hinausgingen oder ihn modifizierten. 65

2. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG schließt ein, daß die Verwaltungsvorgänge, welche die für das Verwaltungsverfahren und dessen Ergebnis maßgeblichen Sachverhalte und behördlichen Erwägungen dokumentieren, dem Gericht zur Verfügung stehen, soweit sie für die Beurteilung Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung und der geltend gemachten Rechtsverletzung von Bedeutung sein können. 66

a) Wie das Bundesverfassungsgericht stets betont hat, verlangt der Rechtsschutz, den Art. 19 Abs. 4 GG dem Einzelnen im Hinblick auf die Wahrung oder die Durchsetzung seiner subjektiven öffentlichen Rechte gewährt, eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle (vgl. BVerfGE 84, 34 <49>; stRspr). Die Gewährleistung schließt einen möglichst lückenlosen gerichtlichen Schutz gegen Verletzungen der Individualrechtssphäre durch Eingriffe der öffentlichen Gewalt ein (vgl. BVerfGE 8, 274 <326>; stRspr). Ein solcher Rechtsschutz ist von besonderer Bedeutung, wenn es um die Abwehr von Grundrechtsverletzungen oder um die Durchsetzung verfassungsrechtlicher Gewährleistungen zugunsten des Einzelnen gegenüber der öffentlichen Gewalt geht (vgl. BVerfGE 60, 253 <266>). 67

Zur Effektivität des Rechtsschutzes gegenüber der öffentlichen Gewalt gehört es, 68

daß das Gericht das Rechtsschutzbegehren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht prüfen kann und genügend Entscheidungsbefugnisse besitzt, um drohende Rechtsverletzungen abzuwenden oder erfolgte Rechtsverletzungen zu beheben (vgl. BVerfGE 61, 82 <111>; stRspr). Das schließt grundsätzlich eine Bindung des Gerichts an die im Verwaltungsverfahren getroffenen Feststellungen und Wertungen aus (vgl. BVerfGE 15, 275 <282>; 84, 34 <49>). Das Gericht muß die tatsächlichen Grundlagen selbst ermitteln und seine rechtliche Auffassung unabhängig von der Verwaltung, deren Entscheidung angegriffen ist, gewinnen und begründen.

Soweit die Effektivität des Rechtsschutzes von der Offenlegung der Verwaltungsvorgänge abhängt, die zu der angegriffenen Entscheidung geführt haben, wird auch die Kenntnisnahme durch das Gericht von dem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG umschlossen. Andernfalls wäre ihm die Gewährung eines umfassenden Rechtsschutzes unmöglich. Es müßte überall dort, wo keine anderen Erkenntnisquellen zur Verfügung stehen, von den Darlegungen der Behörden ausgehen und könnte allenfalls prüfen, ob die Entscheidungen auf der Grundlage der als zutreffend zu unterstellenden Behauptungen rechtmäßig sind.

69

b) Der Rechtsweg, den Art. 19 Abs. 4 GG dem Einzelnen gewährleistet, bedarf allerdings der gesetzlichen Ausgestaltung. Rechtsschutz ist eine staatliche Leistung, deren Voraussetzungen erst geschaffen, deren Art näher bestimmt und deren Umfang im einzelnen festgelegt werden müssen. Art. 19 Abs. 4 GG gibt dem Gesetzgeber dabei nur die Zielrichtung und die Grundzüge der Regelung vor, läßt ihm im übrigen aber einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum. Doch darf er die Notwendigkeit einer umfassenden Nachprüfung des Verwaltungshandelns in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und eine dem Rechtsschutzbegehren angemessene Entscheidungsart und Entscheidungswirkung nicht verfehlen (vgl. BVerfGE 60, 253 <268 f., 294>).

70

Im Regelungszusammenhang der Verwaltungsgerichtsordnung trägt § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO den Anforderungen von Art. 19 Abs. 4 GG an die umfassende gerichtliche Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns Rechnung, indem er alle Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten und zu Auskünften verpflichtet. Die Vorschrift dient dem öffentlichen Interesse an der Wahrheitsfindung (vgl. BTDrucks I/4278, S. 44, zu § 100 VwGO), der umfassenden Aufklärung des Sachverhalts durch das Gericht sowie der Kenntnis der Beteiligten von den maßgeblichen Vorgängen (vgl. BVerwGE 14, 31 <32>; 15, 132 <132 f.>) und bildet insofern eine Konkretisierung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG.

71

3. Die angegriffenen Entscheidungen beeinträchtigen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG. Die Verweigerung der Aktenvorlage hat zur Folge, daß das Gericht nicht zu beurteilen vermag, auf welchen tatsächlichen Grundlagen die behördliche Entscheidung beruht und ob diese geeignet sind, sie zu tragen. Die dem Gericht obliegende Rechtskontrolle im Interesse des Beschwerdeführers wird dadurch wesentlich erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht. Wirksamer Rechtsschutz kann ihm nicht gewährt werden. Dasselbe gilt für den Beschluß des

72

Verwaltungsgerichtshofs, der die behördliche Weigerung bestätigt hat.

## II.

Die angegriffenen Entscheidungen sind mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar. Die Regelung des § 99 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 VwGO, auf die sie sich stützen, schränkt Art. 19 Abs. 4 GG unverhältnismäßig ein. 73

1. Art. 19 Abs. 4 GG schließt allerdings, obwohl er vorbehaltlos formuliert ist, Einschränkungen nicht von vornherein aus. Soweit bei der Ausgestaltung der Rechtsschutzgarantie Belange, die dem Gebot umfassenden Rechtsschutzes entgegenstehen, Beachtung verlangen, kann der Gesetzgeber vielmehr Ansprüche, die sich dem Grunde nach aus Art. 19 Abs. 4 GG ergeben, einschränken. Derartige Einschränkungen unterliegen aber den Anforderungen, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben. Sie müssen mit den Prinzipien einer rechtsstaatlichen Verfahrensordnung vereinbar sein und dürfen den Rechtsschutz nicht in unzumutbarer, durch Sachgründe nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschweren (vgl. BVerfGE 60, 253 <268 f.>; 88, 118 <123 ff.>). 74

2. Die Regelung in § 99 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 VwGO führt zu einer Beschränkung des Grundrechts aus Art. 19 Abs. 4 GG. 75

a) § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO behindert die effektive gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der im Hauptsacheverfahren angegriffenen behördlichen Entscheidung. 76

Die Vorschrift läßt Ausnahmen von der Regelung in Satz 1 zu, wenn das Bekanntwerden des Akteninhalts dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen. Sie hat zur Folge, daß das Gericht seine Kontrollfunktion insoweit nicht in vollem Umfang wahrnehmen kann, als es dazu auf die Akten angewiesen ist. 77

Beruft sich die Behörde gegenüber einem Auskunftsbegehren auf Geheimhaltungsgründe und wird strittig, ob die Voraussetzungen dafür vorliegen, so gewinnen die tatsächlichen Grundlagen der Auskunftsablehnung entscheidende Bedeutung für deren rechtliche Beurteilung. Ihre Rechtmäßigkeit hängt davon ab, ob die Behörde die tatsächlichen Grundlagen sorgfältig zusammengetragen und richtig eingeschätzt, zutreffende Bewertungen und Prognosen im Rahmen der Tatbestandsmerkmale der Norm vorgenommen und die Interessen des Betroffenen an der Auskunftserteilung einerseits und diejenigen der Behörde an der Geheimhaltung andererseits angemessen abgewogen hat. 78

Andere Beweismittel als die Verwaltungsvorgänge, in denen die für das Verwaltungsverfahren und sein Ergebnis relevanten Sachverhalte dokumentiert sind, dürfen bei Klagen auf Erteilung von Auskünften aus Akten kaum jemals in Betracht kommen. Insbesondere kann eine Vernehmung der Auskunftspersonen die Lücke nicht schließen, weil es gerade ihre Namen und die von ihnen gemachten Angaben über 79



den Rechtsschutzsuchenden sind, die aus übergeordneten Gründen geheimhalten werden sollen.

Das Rechtsschutzdefizit läßt sich auch nicht im Rahmen der Beweiswürdigung ausgleichen. Eine solche Möglichkeit besteht nur dann, wenn die Behörde eine Sachentscheidung trifft, die nicht allein auf einer geheimgehaltenen Tatsachengrundlage beruht. Das Gericht kann die Aufklärungslücke in diesem Fall überbrücken, indem es die übrigen Erkenntnisse verwertet und die nicht aufklärbare Tatsache nur mit minimalem Beweiswert berücksichtigt. Diese Möglichkeit entfällt aber dort, wo gerade die Kenntnisgewähr Streitgegenstand ist. 80

b) Das Rechtsschutzdefizit wird auch nicht durch die Vorkehrungen des § 99 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 VwGO kompensiert. 81

§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO behält die Verweigerung der Aktenvorlage der obersten Aufsichtsbehörde vor. Diese Regelung vermeidet zwar in der Regel, daß die Entscheidung von derjenigen Behörde gefällt wird, deren Handeln auf seine Rechtmäßigkeit überprüft werden soll und die unter Umständen ein sachwidriges Interesse an der Nichtvorlage der Akten haben kann. Die oberste Aufsichtsbehörde ist allerdings weder an dem Verfahren unbeteiligt noch an seinem Ausgang uninteressiert. Vielmehr wird gerade bei Konflikten um Auskünfte von Sicherheitsbehörden damit zu rechnen sein, daß auch sie besonderen Wert auf Geheimhaltung legt. Insofern vermag diese Prüfung die Kontrolle durch eine unabhängige, in die Sachaufgabe nicht einbezogene Instanz nicht zu ersetzen. 82

§ 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO, der eine Glaubhaftmachung der Weigerungsgründe verlangt und diese der gerichtlichen Kontrolle unterwirft, kann die Rechtsschutzlücke ebenfalls nicht schließen, weil bei Kenntnisrechten die Glaubhaftmachung der Behörde für die Verweigerung der Aktenvorlage regelmäßig nicht über die Begründung für die Auskunftsablehnung gegenüber dem Betroffenen hinausgehen wird. Die Gründe, die die Behörde dafür vorträgt, daß sie dem Grundrechtsträger keine Auskunft erteilt, fallen vielmehr mit denjenigen zusammen, mit denen sie im anschließenden gerichtlichen Verfahren inhaltlich glaubhaft macht, daß sie die Aktenvorlage verweigern durfte. 83

Im Kern vermag daran auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nichts zu ändern, die die Anforderungen an die Glaubhaftmachung gemäß § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO verschärft hat. Danach muß die Behörde die konkreten Gründe ihrer Weigerung so weit darlegen, wie entgegenstehende Gründe dies noch zulassen, damit dem Gericht die Überprüfung der Weigerung mindestens auf offensichtliche Fehler möglich ist. Die Darlegung darf sich nicht auf die bloße Wiedergabe oder Umschreibung der gesetzlichen Weigerungsgründe beschränken. Kann die Behörde die konkreten Gründe ihrer Weigerung nicht offenbaren, muß sie darlegen, aus welchen Gründen ihr dies unmöglich ist (vgl. BVerwGE 74, 115 <124>; 75, 1 <11>; BVerwG, NVwZ-RR 1997, S. 133 <134>). 84

Ungeachtet der verschärften Begründungsanforderungen handelt es sich bei der Überprüfung der Glaubhaftmachung weiterhin um eine indirekte Kontrolle, die lediglich diejenigen Fälle erfassen kann, in denen die Aktenvorlage mit erkennbar unzureichender Begründung verweigert worden ist. In den übrigen Fällen bieten auch die verschärften Begründungsanforderungen keinen Ausgleich für den Wegfall der gerichtlichen Kontrolle. Im allgemeinen werden sich diese Anforderungen so erfüllen lassen, daß Unstimmigkeiten zwischen den Tatbestandsmerkmalen von § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO und den Weigerungsgründen des Einzelfalls nicht zutage treten. 85

Bei Klagen auf Auskunftserteilung wie der vorliegenden helfen die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze schließlich gar nicht weiter. Denn einer Verpflichtung der Behörde zur Aktenvorlage steht der Umstand entgegen, daß der Kläger auf diese Weise vermittels des Akteneinsichtsrechts aus § 100 Abs. 1 VwGO bereits das Rechtsschutzziel des Hauptsacheverfahrens erreichte. Darauf ist auch in den Stellungnahmen übereinstimmend hingewiesen worden. 86

3. Die Beschränkung des Rechtsschutzes durch § 99 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 VwGO hält einer Überprüfung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht stand. 87

a) Der Zweck der Regelung ist allerdings verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Geheimhaltung von Vorgängen, deren Bekanntwerden dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde, ist ein legitimes Anliegen des Gemeinwohls. Das gilt auch für die von einem Gesetz angeordnete Geheimhaltung, sofern dieses Gesetz seinerseits mit dem Grundgesetz vereinbar ist, sowie für diejenigen Vorgänge, die ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen. Zwar sind die Weigerungsgründe in § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO äußerst abstrakt formuliert. Doch erlauben sie, wie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zeigt (vgl. BVerwGE 75, 1 <10 f.>), einen solchen Grad an Konkretisierung, daß eine Überprüfung im Einzelfall möglich bleibt. Es bestehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, daß der Schutz nachrichtendienstlicher Informationen, Informationsquellen und Arbeitsweisen sowie die Vertraulichkeitszusagen an Informanten, um die es im vorliegenden Fall geht, Gründe darstellen können, die eine Geheimhaltung von Informationen grundsätzlich rechtfertigen. 88

b) Die Vorschrift des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist auch geeignet, ihren Zweck zu erreichen. Es fehlt ihr aber an der Erforderlichkeit zur Zweckerreichung. Denn es bestehen Möglichkeiten, den legitimen Geheimhaltungsbedürfnissen Rechnung zu tragen, ohne daß der Rechtsschutzanspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG im selben Maß wie derzeit auf der Grundlage von § 99 VwGO verkürzt wird. 89

Die Belange der Geheimhaltung bestimmter Vorgänge und die Rechtsschutzansprüche des Betroffenen können insbesondere dadurch besser in Einklang gebracht werden, daß die Akten dem Gericht vorgelegt werden, das - unter Verpflichtung zur Geheimhaltung - nachprüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen der Auskunftsverweigerung im konkreten Fall erfüllt sind. Den Geheimhaltungsbedürfnissen wäre da- 90

durch Rechnung getragen, daß die Kenntnisnahme auf das Gericht beschränkt bliebe ("in camera"-Verfahren). Der Rechtsschutzsuchende selber erführe nicht, welche Gründe im einzelnen die Auskunftsverweigerung tragen. Ein Zwischenstreit über die Glaubhaftmachung der Verweigerung der Aktenvorlage würde unter diesen Umständen entbehrlich. Damit erledigte sich zugleich der Einwand, daß bei einer Aktenvorlagepflicht der Behörde gegenüber dem Gericht mittels des Akteneinsichtsrechts aus § 100 VwGO die Hauptsacheentscheidung vorweggenommen würde.

Art. 103 Abs. 1 GG stünde einer solchen Ausgestaltung nicht entgegen. Zwar gibt diese Verfassungsnorm dem Einzelnen ein Recht darauf, sich zu dem einer gerichtlichen Entscheidung zugrunde gelegten Sachverhalt zu äußern, damit er Einfluß auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen kann (vgl. BVerfGE 89, 28 <35>; stRspr). Einer gerichtlichen Entscheidung dürfen daher grundsätzlich nur solche Tatsachen zugrunde gelegt werden, zu denen die Beteiligten Stellung nehmen konnten (vgl. BVerfGE 89, 381 <392>; stRspr). Zu Tatsachen und Beweismitteln, die das Gericht von Amts wegen in den Prozeß einführt und die es bei seiner Entscheidung berücksichtigen will, hat es die Beteiligten zu hören (vgl. BVerfGE 70, 180 <189>).

91

Indessen dürfen Art. 19 Abs. 4 und Art. 103 Abs. 1 GG nicht in Gegensatz zueinander gerückt werden. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäß Art. 103 Abs. 1 GG steht vielmehr in engem Zusammenhang mit der aus Art. 19 Abs. 4 GG folgenden Rechtsschutzgarantie. Beide dienen dem gleichen Ziel, nämlich der Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 81, 123 <129>). Eine Abwägung zwischen verschiedenen Interessen und eine darauf beruhende Einschränkung des rechtlichen Gehörs schließt Art. 103 Abs. 1 GG nicht aus (vgl. BVerfGE 89, 381 <392>). Das rechtliche Gehör kann eingeschränkt werden, wenn dies durch sachliche Gründe hinreichend gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 81, 123 <129 f.>). Der Gesetzgeber hat dies beispielsweise in § 120 Abs. 3 des Sozialgerichtsgesetzes getan.

92

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Offenbarung geheimzuhaltender Tatsachen nur gegenüber dem Strafgericht, nicht auch gegenüber dem Angeklagten gegen Art. 103 Abs. 1 GG verstoße (vgl. BVerfGE 57, 250 <288>), folgt nichts anderes. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht diese Auffassung für das verwaltungsgerichtliche Verfahren übernommen. Sie liegt auch der angegriffenen Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zugrunde. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts beziehen sich aber ausdrücklich auf das Strafverfahren. Sie lassen sich nicht unbesehen auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren übertragen.

93

Wie der Vorsitzende des 4. Strafsenats des Bundesgerichtshofs in seiner Stellungnahme dargelegt hat, wirken Geheimhaltungsinteressen der Exekutive im Strafverfahren in dubio pro reo. Ein "in camera"-Vorgehen würde unter diesen Umständen den Rechtsschutz des Angeklagten verschlechtern. Geheimhaltungsbedürftige Tatsachen dürften gegen ihn verwendet werden, ohne daß er Gelegenheit erhielte, sich dazu zu äußern. Demgegenüber führt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gerade

94

ein Absehen von einem "in camera"-Verfahren zu einer Minderung des Individualrechtsschutzes, die erheblich schwerer wiegt als eine Einschränkung des rechtlichen Gehörs. Nicht nur dem Rechtsschutzsuchenden, sondern auch dem Gericht fehlt jede Möglichkeit der Kenntnisnahme. Da der Grundsatz "in dubio pro reo" hier nicht gilt, wirkt sich die Geheimhaltung entscheidungserheblicher Tatsachen regelmäßig nachteilig für den Rechtsschutzsuchenden aus. Das ungeschmälerte rechtliche Gehör würde die Effektivität des Rechtsschutzes im Ergebnis herabsetzen, statt sie zu stützen.

Wird der von Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete effektive Rechtsschutz aber erst - wie in den Fällen der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Tatsachen - durch eine Beschränkung des rechtlichen Gehörs möglich, dann liegt in dem damit verbundenen Vorteil, daß jedenfalls das Gericht die vollständigen Akten kennt und aufgrund dieser Kenntnis zu dem Schluß kommen kann, daß die Geheimhaltungsinteressen nicht vorliegen oder nicht überwiegen, ein hinreichender sachlicher Grund im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der Anspruch auf rechtliches Gehör, der dem Rechtsschutz des Einzelnen dient, kann diesem nicht entgegengehalten werden, wenn der begrenzte Verzicht darauf seinen Rechtsschutz ausnahmsweise verbessert. Nur unter dieser Voraussetzung, nicht dagegen zur Verminderung der Rechtsschutzposition des Betroffenen ist ein "in camera"-Verfahren mit dem Grundgesetz vereinbar.

95

Bei der Ausgestaltung eines solchen Verfahrens genießt der Gesetzgeber weitgehende Freiheit. Insbesondere ist es ihm unbenommen, Vorkehrungen zu treffen, die den Kreis der Geheimnisträger im Spruchkörper klein halten und den Geheimnisschutz sichern. Der Gesetzgeber ist zur Erfüllung der Anforderungen von Art. 19 Abs. 4 GG freilich nicht auf diesen Weg festgelegt. Soweit andere Möglichkeiten bestehen, das Rechtsschutzdefizit, das § 99 VwGO hinterläßt, auszugleichen, ohne die Geheimhaltungsinteressen zu vernachlässigen, stehen ihm auch diese offen.

96

4. Eine Behebung des Rechtsschutzdefizits durch verfassungskonforme Auslegung von § 99 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 VwGO kommt nicht in Betracht. Ansatzpunkte für eine solche Auslegung sind weder im Gesetzestext noch in der Gesetzgebungsgeschichte sichtbar. Der Gesetzgeber hat die gerichtlichen Befugnisse in § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO vielmehr ausdrücklich auf die Überprüfung der Glaubhaftmachung beschränkt. Auch ein Verzicht des Klägers auf seine Rechte aus Art. 103 Abs. 1 GG eröffnet nicht den Weg zu einer verfassungskonformen Auslegung. Abgesehen davon, daß auch damit noch keine Rechtsgrundlage für die Pflicht der Behörde zur Auskunftserteilung oder Aktenvorlage an das Gericht gegeben wäre, entfällt diese Möglichkeit aber auch deswegen, weil sie nicht das einzige Mittel zur Behebung des Mangels ist und auch, wenn es vom Gesetzgeber gewählt werden sollte, eine Reihe von Ausgestaltungsfragen aufwirft, deren Beantwortung nicht Sache der Gerichte ist.

97

5. Die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Entscheidungen ergibt sich aus der

98

Verfassungswidrigkeit von § 99 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 VwGO, der ihnen zugrunde liegt.

### III.

Die Verfassungswidrigkeit von § 99 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 VwGO führt nicht zur Nichtigkeit der Vorschrift, sondern nur zur Unvereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 4 GG. Die Regelung gibt lediglich in denjenigen Fällen Anlaß zu verfassungsrechtlicher Beanstandung, in denen die Gewährung effektiven Rechtsschutzes, wie namentlich bei Auskunftsbegehlen, von der Kenntnis geheimgehaltener Verwaltungsvorgänge abhängt. Im übrigen behält sie auch in der derzeitigen Form ihren Anwendungsbereich. 99

Da Lösungsmöglichkeiten vorhanden sind, die die grundrechtliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes weniger beeinträchtigen als § 99 VwGO, ohne daß dessen legitime Gemeinwohlzwecke dadurch gefährdet würden, ist der Gesetzgeber aus Art. 19 Abs. 4 GG verpflichtet, eine den Anforderungen dieses Grundrechts Rechnung tragende Regelung zu treffen. Er hat dafür eine Frist bis zum 31. Dezember 2001. 100

Bis zu einer Neuregelung sind in anhängigen Verfahren der vorliegenden Art die Verwaltungsvorgänge zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Vorlageverweigerung dem Gericht vorzulegen, ohne daß dieses den Beteiligten Akteneinsicht gewähren oder den Akteninhalt in sonstiger Weise, etwa in der Entscheidungsbegründung, bekanntgeben darf. Das Verfahren zur Prüfung und zur Entscheidung über die Berechtigung der Vorlageverweigerung wird dem den Vorsitz führenden Richter als Einzelrichtersache zugewiesen. 101

### IV.

Die Auslagen sind dem Beschwerdeführer gemäß § 34 a Abs. 2 BVerfGG zu gleichen Teilen vom Freistaat Bayern und von der Bundesrepublik Deutschland zu erstatten, weil die aufgehobenen Entscheidungen von bayerischen Instanzen getroffen worden sind, der Grund der Aufhebung aber in der Verfassungswidrigkeit einer bundesrechtlichen Vorschrift liegt. 102

Papier	Grimm	Kühling
Jaeger	Haas	Hömig
Steiner		Hohmann-Dennhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Oktober 1999 -  
1 BvR 385/90**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Oktober 1999 -  
1 BvR 385/90 - Rn. (1 - 102), [http://www.bverfg.de/e/  
rs19991027\\_1bvr038590.html](http://www.bverfg.de/e/rs19991027_1bvr038590.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:1999:rs19991027.1bvr038590