

Rechtsquelle:

VwGO § 99

Stichworte:

Aktenvorlage im Strafprozess; Sperrerklärung; Verwaltungsrechtsweg; Statthaf-
tigkeit des in-camera-Verfahrens; Geheimhaltungsbedürftigkeit behördlicher
Unterlagen.

Leitsatz:

Dient der Inhalt eines von der Behörde zurückgehaltenen Dokuments der Ver-
teidigung eines Angeklagten, so kann sich eine Sperrerklärung nach § 96 StPO
für diesen nachteilig auswirken. In diesem Fall steht dem Angeklagten die Kla-
ge vor dem Verwaltungsgericht mit dem Ziel zur Seite, die Sperrwirkung zu be-
seitigen und die Aktenvorlage zu erzwingen. In diesem verwaltungsgerichtlichen
Verfahren findet § 99 Abs. 2 VwGO Anwendung.

Beschluss des Fachsenats für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO vom
28. März 2006 - BVerwG 20 F 1.05



BUNDESV ERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 20 F 1.05 (20 PKH 2.05)

In der Verwaltungsstreitsache

hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts
für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO
am 28. März 2006
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dawin
und Dr. Kugele

beschlossen:

Dem Kläger wird für das Zwischenverfahren nach § 99
Abs. 2 VwGO unter Beordnung von Rechtsanwältin ...,
..., ..., seit Antragstellung Prozesskostenhilfe ohne Raten
bewilligt.

Die Sperrerklärung der Beklagten vom 25. Juli 2005, die
die Akte des Bundesministeriums des Innern - IS4-614
300/95⁻²⁶⁶/05 - betrifft, ist rechtmäßig.

Die Kosten des Zwischenverfahrens trägt der Kläger.

Der Streitwert wird für das Zwischenverfahren auf 5 000 €
festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist Angeklagter in einem Strafprozess. Zu seiner Verteidigung beantragte er Einsicht in Protokolle über Verhöre des Kronzeugen M. durch die Verfassungsschutzbehörde der Beklagten, um die Glaubwürdigkeit dieses Zeugen durch einen Vergleich seiner Aussagen in diesen Verhören mit seinen Aussagen als Zeuge in der Hauptverhandlung vor dem Strafgericht zu erschüttern. Der Aufforderung der Vorsitzenden des Strafsenats zur Vorlage dieser Dokumente kam die Beklagte nur in der Weise nach, dass sie durch Schwärzungen teilweise unleserlich gemachte Vernehmungsprotokolle vorlegte und hinsichtlich der unleserlich gemachten Passagen eine Sperrerklärung nach § 96 Satz 1 StPO erließ. Dagegen hat der Kläger Anfechtungsklage beim Verwaltungsgericht erhoben, das der Klage stattgegeben hat.

- 2 Gegen dieses Urteil hat die Beklagte Berufung eingelegt. Das Berufungsgericht hat ihr durch Beschluss vom 29. Juni 2005 aufgegeben, die von der Sperrerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 2. Juli 2002 gegenüber der Vorsitzenden des Strafsenats betroffenen Niederschriften über die mit M. geführten Gespräche des Bundesamtes für Verfassungsschutz in ungeschwärzter Form vorzulegen. Daraufhin hat die Beklagte am 25. Juli 2005, beim Berufungsgericht eingegangen am 1. August 2005, eine erneute Sperrerklärung abgegeben und mit Schriftsatz vom 29. Juli 2005 die Feststellung beantragt, dass die Sperrerklärung zu Recht erfolgt ist. Der Kläger hat mit Schriftsatz vom 8. August 2005 die Feststellung beantragt, dass die erneute Sperrerklärung ebenso rechtswidrig ist wie die frühere. Zudem macht er geltend, dass § 96 StPO kein in-camera-Verfahren vorsehe.
- 3 Das Berufungsgericht hat die Sache dem beschließenden Senat zur Entscheidung über den Antrag vom 29. Juli 2005 vorgelegt.

II

- 4 Der Antrag der Beklagten, über den gemäß § 99 Abs. 2 Satz 1 und 2 VwGO das Bundesverwaltungsgericht entscheidet, hat Erfolg.
- 5 1. a) Das Gericht der Hauptsache beurteilt, ob Urkunden oder Akten der Vorlage- und Auskunftspflicht der Behörden nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO unterliegen. Seine materielle Rechtsauffassung ist maßgebend für den Umfang der ihm verfassungsrechtlich obliegenden Pflicht zur umfassenden Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen (§ 86 Abs. 1 VwGO). Das Gericht der Hauptsache bestimmt grundsätzlich auch, welche Beweismittel zur Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts geeignet und heranzuziehen sind. Es hat deshalb darüber zu befinden, ob Unterlagen, die Geheimnisse enthalten, entscheidungserheblich sind und zur gebotenen vollständigen Sachaufklärung benötigt werden (Beschluss des Fachsenats vom 15. August 2003 - BVerwG 20 F 3.03 - BVerwGE 118, 352 <354> m.w.N.).

- 6 Der Fachsenat für das Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO ist grundsätzlich auf die Prüfung beschränkt, ob die Verweigerung der Aktenvorlage rechtmäßig ist (Beschluss vom 29. Juli 2002 - BVerwG 2 AV 1.02 - BVerwGE 117, 8). Ob die geforderte Aktenvorlage für die Entscheidung im Verfahren der Hauptsache erheblich ist, entscheidet allein das Gericht der Hauptsache, es sei denn, dass die Entscheidungserheblichkeit zweifelsfrei gegeben ist (vgl. Beschlüsse des Fachsenats vom 24. November 2003 - BVerwG 20 F 13.03 - BVerwGE 119, 229 und vom 27. Februar 2004 - BVerwG 20 F 10.03 -). Hat das Gericht der Hauptsache - wie hier - die Entscheidungserheblichkeit in einem (Beweis-)Beschluss geprüft und bejaht, ist der Fachsenat grundsätzlich an dessen Rechtsauffassung gebunden. Eine andere Beurteilung durch den Fachsenat kommt nur dann in Betracht, wenn die Rechtsauffassung des Gerichts der Hauptsache offensichtlich fehlerhaft ist. Letzteres ist hier nicht der Fall.
- 7 Die Vorlage an den Fachsenat zur Durchführung des Zwischenverfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO beruht auf dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 29. Juni 2005. Die darin verlautbarte Rechtsauffassung, dass der Akteninhalt rechtlich erheblich ist, ist nicht offensichtlich unrichtig. Für die Hauptsacheklage ist der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg gegeben (§ 17a Abs. 5 GVG; vgl. im Übrigen auch Urteile vom 19. Oktober 1982 - BVerwG 1 C 29.79 - BVerwGE 66, 192, vom 27. April 1984 - BVerwG 1 C 10.84 - BVerwGE 69, 192 und vom 19. August 1986 - BVerwG 1 C 7.85 - BVerwGE 75, 1; BGH, Beschluss vom 24. Juni 1998 - 5 AR (VS) 1/98 - BGHSt 44, 107 jeweils m.w.N.), und dem Kläger steht eine statthafte Klageart zur Verfügung (Art. 19 Abs. 4 GG). Es ist auch nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass das Kammergericht das Recht des Klägers auf ein faires Verfahren (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1981 - 2 BvR 215/81 - BVerfGE 57, 250 <274> m.w.N.) verletzt hat. Zwar gewährt der Anspruch auf rechtliches Gehör kein Recht auf ein bestimmtes Beweismittel (BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1981 a.a.O. S. 273 f. m.w.N., unter Hinweis auf BVerfGE 1, 418 <429>), so dass die Befugnis, die Vorlage von Behördenakten zu einem bestimmten Strafverfahren zu verlangen, allein dem Strafgericht zusteht. Folglich sind eine Sperrerklärung im Sinne von § 96 StPO und die darauf gründende, wie hier, die Vorlage von teilweise unleserlich gemachten Akten nur dann rechtswidrig und können das Recht des An-

geklagten auf ein rechtsstaatliches und faires Verfahren verletzen, wenn und soweit durch die Sperrklärung ein konkretes Ersuchen des Strafgerichts um Aktenvorlage verweigert wird (Urteil vom 19. August 1986 a.a.O. S. 5). Das Strafgericht hat das Bundesamt für Verfassungsschutz um die Vorlage der Verhörprotokolle des Kronzeugen M. wirksam ersucht; dem ist die Beklagte mit der Sperrklärung vom 2. Juli 2002 entgegengetreten. Zwar beruht die später erfolgte Verurteilung des Klägers in weiten Bereichen auf den Aussagen des Zeugen M. in der Hauptverhandlung und nicht auf dessen Aussagen vor dem Bundesamt für Verfassungsschutz. Der Kläger möchte aber in die ihm nicht in vollständig lesbarer Form zugänglich gemachten Verhörprotokolle Einsicht nehmen, um die Aussagen des Kronzeugen in der Hauptverhandlung vor dem Kammergericht mit dessen Aussagen in den Verhören durch die Verfassungsschutzbehörde zu vergleichen. Falls sich dabei Widersprüche ergeben sollten, beabsichtigt er, die Glaubwürdigkeit des Kronzeugen zu erschüttern. Dieser Vergleich ist dem Kläger infolge der Sperrklärung der Beklagten nicht möglich.

- 8 b) Das Zwischenverfahren ist statthaft, auch wenn Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Klage die Rechtmäßigkeit einer gemäß § 96 StPO abgegebenen Sperrklärung ist. Zwar sieht die Strafprozessordnung kein derartiges Zwischenverfahren vor. Dies ist in aller Regel wegen des Grundsatzes „in dubio pro reo“ auch nicht erforderlich. Denn aufgrund einer Sperrklärung nach § 96 StPO zurückgehaltene Unterlagen sind als Beweismittel zu Lasten des Angeklagten ungeeignet, so dass die Sperrklärung nicht zum Nachteil des Angeklagten führen kann (BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 1999 - 1 BvR 385/90 - BVerfGE 101, 106 <129 f.>). Soll der Inhalt eines von der Behörde zurückgehaltenen Dokuments allerdings der Verteidigung des Angeklagten dienen, so kann sich die Sperrklärung für diesen nachteilig auswirken. In diesem Fall steht dem Angeklagten die Klage vor dem Verwaltungsgericht mit dem Ziel zur Seite, die Sperrwirkung zu beseitigen und die Aktenvorlage zu erzwingen. Dies führt - im Gegensatz zur Auffassung des Klägers - allerdings nicht dazu, dass in diesem verwaltungsgerichtlichen Verfahren § 99 Abs. 2 VwGO keine Anwendung findet.

- 9 Es liegt auf der Hand, dass es verfassungsmäßig legitimierte staatliche Aufgaben gibt, die zu ihrer Erfüllung der Geheimhaltung bedürfen. Deren ordnungsgemäße Wahrnehmung würde erheblich erschwert oder unmöglich gemacht, wenn die Aufdeckung geheimhaltungsbedürftiger Vorgänge aufgrund eines Strafverfahrens ausnahmslos geboten wäre. Dies gilt insbesondere für Erkenntnisse und Arbeitsweisen der für die innere und äußere Sicherheit der Beklagten tätigen Behörden sowie der Stellen die zur Bekämpfung besonders schwerer Kriminalität, etwa der Bandenkriminalität oder des Terrorismus, berufen sind. Einer Auskunftserteilung durch die zuständige Behörde entgegenstehen kann z.B. auch der Schutz des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit und der Anonymität verdeckter Ermittler und gefährdeter Zeugen, der im Auftrag der Behörde Tätigen sowie Dritter (BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1981 a.a.O. S. 284 f.). Mit dem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO hat der Gesetzgeber ein Zwischenverfahren geschaffen, in dem besondere Fachsenate der Oberverwaltungsgerichte der Länder und des Bundesverwaltungsgerichts darüber befinden, ob und in welchem Umfang der Geheimnisschutz geboten ist. Dieses Zwischenverfahren ist auf Antrag eines Beteiligten immer dann durchzuführen, wenn die Behörde aus dem genannten Grund die Eröffnung oder Übermittlung von Informationen verweigert, die vom Gericht für seine Entscheidung - hier die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer Sperrerklärung nach § 96 StPO - benötigt werden.
- 10 2. Die angegriffene Sperrerklärung ist rechtmäßig.
- 11 a) Gegenstand der Prüfung im Zwischenverfahren ist die Sperrerklärung der Beklagten vom 25. Juli 2005. Sie wiederholt die im Hauptsacheverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht umstrittene Sperrerklärung vom 2. Juli 2002 mit vertiefender und ergänzender Begründung.
- 12 b) Behörden sind im Verwaltungsprozess grundsätzlich zur Vorlage von Urkunden und Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet (§ 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Vorlage und Auskunft können verweigert werden, wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Unterlagen dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde. Die Geheimhal-

tung von Vorgängen ist unter dieser Voraussetzung ein legitimes Anliegen des Gemeinwohls (BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 1999 a.a.O. S. 127 f.). Ein Nachteil im Sinne dieser Vorschrift ist dann gegeben, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren oder Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde (BVerwG, Beschluss vom 29. Juli 2002 a.a.O. m.w.N.). Der gebotene Schutz verfassungsschutzdienstlicher Informationen und Informationsquellen, Arbeitsweisen und Methoden der Erkenntnisgewinnung kann die Geheimhaltung grundsätzlich rechtfertigen (BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 1999 a.a.O. S. 128).

- 13 Der beschließende Senat hat sich durch Einsicht in die im Tenor bezeichnete Akte davon überzeugt, dass ihr Inhalt diesen Kriterien entspricht und nicht in das Hauptsacheverfahren eingeführt werden darf. Der Zeuge M. stand dem Bundesamt für Verfassungsschutz im Jahr 2000 für ca. ein halbes Jahr für Gespräche zur Verfügung. Zwar wurde er zuvor schon vom Bundeskriminalamt und dem Generalbundesanwalt verhört, doch verfolgte das Bundesamt für Verfassungsschutz mit seinen Gesprächen andere Ziele. Diese Ziele ergeben sich ebenso wie die Fragen der Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Antworten des Befragten aus den Verhörprotokollen. Ihre Offenbarung würde die oben beschriebenen Nachteile für den Bund mit sich bringen, insbesondere würden Arbeitsweisen und Methoden der Erkenntnisgewinnung des Bundesamtes für Verfassungsschutz offenbart. Hinzu kommt der Schutz der Gesprächspartner des Zeugen, die in der Akte mit ihren Klarnamen genannt sind, sowie der Schutz Dritter, die in keiner Beziehung zu dem Strafverfahren oder dem verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren stehen, jedoch im Beobachtungsspektrum des Bundesamtes für Verfassungsschutz stehen oder gestanden haben. Die Beklagte hat alle Passagen, die in diesem Sinne geheim bleiben müssen, unleserlich gemacht; die übrigen, des Geheimnisschutzes nicht bedürftigen Passagen hat sie offenbart und vorgelegt.

- 14 c) Die zuständige oberste Aufsichtsbehörde hat im Rahmen ihrer Ermessensausübung die Gründe, die für die Geheimhaltung sprechen, mit dem Interesse des Klägers an einer dem Art. 19 Abs. 4 GG gerecht werdenden Prozessführung abzuwägen. Diesen Anforderungen ist das Bundesministerium des Innern gerecht geworden. Es hat zutreffend geprüft, ob die Akte insgesamt zurückzuhalten ist oder vorgelegt werden kann, nachdem sie teilweise unleserlich gemacht worden ist. Sie hat das besondere prozessuale Interesse des Klägers an der Einsicht in die Verhörprotokolle erkannt, das sich aus seinem grundrechtlich geschützten Anspruch auf ein faires Strafverfahren ergibt, und hat auch dieses Interesse mit dem Geheimhaltungsinteresse des Bundes abgewogen.
- 15 d) Das Geheimhaltungsinteresse des Bundes ist nicht dadurch entfallen, dass der Kläger den Inhalt der Aussagen des Zeugen in Teilbereichen aus dessen Vernehmung durch den Strafsenat in der Hauptverhandlung kennt. Denn die Angaben des Zeugen in den Gesprächen mit den Mitarbeitern des Bundesamtes für Verfassungsschutz stehen in einem anderen, vor allem staatschutzrechtlichen Zusammenhang und eröffnen daher andere Perspektiven. Insbesondere vermittelt der Einblick in die Verhörprotokolle Kenntnis u.a. von der Arbeitsweise der Verfassungsschutzbehörde und ihren Verbindungen zu anderen Behörden.
- 16 3. Die von dem Kläger beantragte Prozesskostenhilfe unter Beiordnung von Rechtsanwältin S. wird bewilligt. Zwar hat der Kläger dem beschließenden Fachsenat die erbetenen ergänzenden Unterlagen zur Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse trotz Aufforderung, zuletzt mit Fristsetzung, nicht vollständig vorgelegt (§ 166 VwGO, § 117 Abs. 2 Satz 1, § 118 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 ZPO). Da jedoch auch ohne Berücksichtigung eines Freibetrages für den Ehegatten (§ 166 VwGO, § 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Buchst. a ZPO, § 28 Abs. 2 Satz 1 SGB XII) kein einzusetzendes Einkommen vorliegt, kann die beantragte Prozesskostenhilfe gewährt werden. Dabei geht der Senat davon aus, dass die Angaben des Klägers zutreffen, über keinerlei Vermögen zu verfügen und an seine Tochter monatlich die angegebenen Zahlungen zu leisten.

- 17 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Der Wert des Streitgegenstandes für das Zwischenverfahren ergibt sich aus § 52 Abs. 2 GKG.

Dr. Bardenhewer

Prof. Dawin

Dr. Kugele

