



Verkündet am 8. Juli 2009

Neumann
Justizangestellte
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 1. Kammer, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. Juli 2009 durch

den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Dr. Rueß,
den Richter am Verwaltungsgericht Marticke,
die Richterin Kästle,
die ehrenamtliche Richterin und
den ehrenamtlichen Richter

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Anordnungen des Bundesministers des Innern vom 20. April und 20. Juli 1998 zur Überwachung und Aufzeichnung des Fernmeldeverkehrs des Klägers (Zeitraum vom 28. April bis zum 23. Oktober 1998) sowie zur Öffnung und zum Einsehen der für den Kläger bestimmten Postsendungen (Zeitraum vom 11. Mai bis zum 28. Oktober 1998) rechtswidrig waren.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn der Kläger nicht vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit von Telefon- und Postüberwachungsmaßnahmen nach dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Art. 10 Grundgesetz - G 10).

Mit Anordnung Nummer 0256/0 vom 22. Januar 1997 verfügte das Bundesministerium des Innern Überwachungsmaßnahmen nach dem Gesetz zu Art. 10 Grundgesetz gegen einen oder mehrere mutmaßliche(n) Angehörige(n) der Gruppe "Autonome Rhein-Main-Koordination" (im Folgenden: ARMK). Zur Begründung heißt es in dieser ursprünglichen, den Kläger noch nicht betreffenden Anordnung:

"2.2 Im Sommer 1988 wurde die ... ARMK gegründet. Dieser Personenzusammenhang wollte einer ‚Kriminalisierung‘ des Startbahnwiderstandes nach den tödlichen Schüssen auf zwei Polizeibeamte an der Startbahn West des Frankfurter Flughafens (2. November 1987) durch eine Vernetzung militanter autonomer Gruppen in der Region und eine Koordinierung ihrer Arbeit entgegenwirken.

...

2.3 Zahlreiche Brandanschläge und Sabotageaktionen mit erheblichem Sachschaden in der Zeit von 1988 bis heute sind mit hoher Wahrscheinlichkeit Tätern aus dem Bereich der ARMK zuzurechnen (es folgt eine Aufzählung von insgesamt neun Anschlägen, darunter:)

- Zerstörung von Glasfaserfernmeldekabel im Bereich des Frankfurter Flughafens am 1. Februar 1995 ...
- Zerstörung von Glasfaserkabeln der Telekom und Datenleitungen der Stadt Frankfurt am 9. Juli 1996 im Bereich des Frankfurter Flughafens...

...

Mehrere Anschläge im Zusammenhang mit dem Frankfurter Flughafen zwischen 1991 und Juli 1996 wurden mit der Rolle des Flughafens als 'Stützpunkt imperialistischer und patriarchalischer Ausbeutung', im Wesentlichen jedoch mit der Funktion des Rhein-Main Flughafens als 'Abschiebeflughafen' für Asylbewerber begründet. Dies entspricht dem aktuellen Schwerpunkt der politischen Agitation der ARMK.

...

3. Von der Betroffenen geht eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland aus.

Zur Abwehr dieser Gefahr ist die Durchführung der Beschränkungsmaßnahme dringend geboten.

Eine Aufklärung des Sachverhaltes allein mit anderen nachrichtendienstlichen Mitteln ist nicht möglich.

Die bisherige Beobachtung der Betroffenen zeigt, dass es wegen ihres konspirativen und vorsichtigen Verhaltens unmöglich ist, einschlägige Aktivitäten allein durch Observation aufzudecken (s.o. ..., Hinweis auf eine geschwärzte Passage der Anordnung).

Nur der gebündelte Einsatz aller in Frage kommenden nachrichtendienstlichen Mittel verspricht Erfolg."

Am 20. April 1998 ordnete der Bundesminister des Innern auf Antrag des Bundesamtes für Verfassungsschutz die (fünfte) Verlängerung der unbeschränkten Überwachung der Festnetzanschlüsse (Anordnung Nummer 0256/5A) und aller Postsendungen (Anordnung Nummer 0256/5B) für den Zeitraum 28. April bis 28. Juli 1998 an. Zur Begründung heißt es in der Anordnung, die erstmals den Kläger einschließt:

"1. Die der Anordnung Nummer 0256/4 vom 12. Januar 1998 zu Grunde liegenden Voraussetzungen bestehen unverändert fort.

(Geschwärzt) sind weiterhin verdächtig, Mitglied der terroristischen Vereinigung... ARMK zu sein, deren Zweck und Tätigkeit darauf gerichtet sind, gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 ff. StGB zu begehen...

2. Im Überwachungszeitraum fielen Erkenntnisse an, die den gegen die Betroffenen bestehenden Verdacht erhärten: (geschwärzt).

3. Neu aufzunehmen ist (der Kläger), der ebenfalls verdächtig ist, Mitglied der terroristischen Vereinigung... ARMK zu sein, deren Zweck und Tätigkeit darauf gerichtet sind, gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 ff. StGB zu begehen.

Für diesen Verdacht sprechen folgende Anhaltspunkte:

(Der Kläger) ist langwieriger Angehöriger der militanten autonomen Szene im Rhein-Main-Gebiet. Er war bereits 1984 an Aktionen gegen die Startbahn West des Frankfurter Flughafens beteiligt.

Er gilt als Gründungsmitglied der ARMK und verfügt heute noch über enge Verbindungen zu diesem Personenkreis, insbesondere (geschwärzt).

Er nahm mit weiteren mutmaßlichen Angehörigen der ARMK an zwei Veranstaltungen teil, bei denen der Film 'Gefahr für das Datennetz - Attentat auf Glasfaserkabel am Frankfurter Flughafen' - vorgeführt wurde. So konnte er neben (geschwärzt) bei einer Veranstaltung am 27. September 1996 im Frankfurter Szenetreff 'Café Exzess' festgestellt werden, die von der Polizei aufgelöst wurde.

Darüber hinaus war (der Kläger) Leiter der Veranstaltung 'Antirassismus und Widerstand' am 2. Dezember 1996 im 'kommunalen Kino' in Frankfurt. Auch hier wurde der o.g. Film vorgeführt. Neben (dem Kläger) nahmen an dieser Veranstaltung auch die oben genannten Personen teil.

In einem Gespräch Ende Februar 1998 mit einer seit längerer Zeit aus militanten autonomen Strukturen im Rhein-Main-Gebiet berichtenden Quelle vermittelte (der Kläger) den Eindruck, er gehöre zu einem Personenkreis, von dem die Sabotageaktionen gegen die Glasfasernetze im Bereich des Frankfurter Flughafens 'zumindest angestoßen' worden seien.

(Der Kläger) versteht sich nach eigenen Angaben als 'Berufsrevolutionär' (Anl. 16).

Als einen Ansatz für eine Widerstandsperspektive bezeichnete (der Kläger) in dem Gespräch die 'Sabotage von Info-Verbindungen'. Außerdem erklärte er, er sei der Verfasser der Broschüre 'Der Einstieg in den Ausstieg', in der Anleitungen zur Sabotage an Datennetzen, insbesondere an Glasfaserkabeln der Deutschen Telekom dokumentiert werden (Anl. 16).

4. Von den Betroffenen geht weiterhin eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland aus.

Zur Abwehr dieser Gefahr ist die Verlängerung und Erweiterung der Beschränkungsmaßnahme dringend geboten.

Eine Aufklärung des Sachverhaltes allein mit anderen nachrichtendienstlichen Mitteln ist nicht möglich.

Die bisherige Beobachtung der Betroffenen zeigt, dass es wegen ihres konspirativen und vorsichtigen Verhaltens unmöglich ist, einschlägige Aktivitäten allein durch Observation aufzudecken.

Die Betroffenen verhalten sich bei Telefongesprächen zunehmend konspirativ. Gespräche mit politischem Hintergrund werden nur in Ansätzen geführt. Es wird vermieden, Namen zu nennen, bestimmte Sachverhalte werden umschrieben. Häufig verabreden sich die Gesprächspartner kurzfristig zu einem persönlichen Meinungsaustausch. Ein ähnlich vorsichtiges Verhalten konnte auch bei der Versendung von Informationsmaterial beobachtet werden. Manche

Schriftstücke werden nicht mit der Post versandt, sondern persönlich überreicht oder in den Briefkasten des Adressaten geworfen.

Auch ermöglichen Gewährspersonen keinen umfassenden Einblick in die einschlägigen Tätigkeiten der Verdächtigen.

Nur der gebündelte Einsatz aller in Frage kommenden nachrichtendienstlichen Mittel verspricht Erfolg."

Die in der vorgenannten Begründung zitierte Anlage 16 ist ein Bericht des „V-Mannes 123“ über ein Treffen mit dem Kläger. Als Feststellungsdatum ist der 27. Februar 1998, als Feststellungsort Frankfurt am Main angegeben. Wegen der Einzelheiten wird auf den Bericht Bezug genommen (BMI-Akte Bl. 25/26).

Unter dem 20. Juli 1998 verlängerte der Bundesminister des Innern die vorgenannten Anordnungen (jetzt Nrn. 0256/6 A und B) bis zum 28. Oktober 1998. Der Verlängerungsantrag wurde bezogen auf den Kläger wie folgt begründet:

Wegen der Kürze des Überwachungszeitraumes kann zu (dem Kläger) lediglich festgestellt werden, dass er intensive Kontakte zu (geschwärzt) unterhält (Anlage 20 - Anm.: diese enthält die Inhaltsangabe des Telefonats einer unbekanntenen Person mit dem Kläger vom 16. April 1998).“

Im Übrigen wiederholte die Anordnung wörtlich die Einschätzung aus der vorangegangenen Anordnung 0256/5, dass die Gefahr fortbestehe, auch Gewährspersonen keinen umfassenden Einblick in die einschlägigen Tätigkeiten der Verdächtigen ermöglichen, eine Aufklärung allein mit anderen nachrichtendienstlichen Mitteln nicht möglich sei und nur der gebündelte Einsatz aller in Betracht kommenden nachrichtendienstlichen Mittel Erfolg verspreche.

Mit Schreiben vom 27. Juli 1998 bat die G10-Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Verfassungsschutz routinemäßig das für die Vorbereitung von (Verlängerungs)Anträgen zuständige Referat, bis zum 17. August 1998 (Termin der G10-Arbeitsgruppensitzung) einen Verlängerungsantrag vorzulegen bzw. darüber zu informieren, wenn kein Verlängerungsantrag gestellt werden solle. Im Antwortschreiben vom 17. August 1998 (Betreff „Beschränkungsmaßnahme nach G 10, AO Nr. 256, hier: Antrag auf Einstellung der Maßnahme) stellte das Referat IIIA/IIIC4 fest, dass derzeit keine Erkenntnisse vorlägen, die eine weitere Verlängerung der Maßnahme rechtfertigen würden. Es werde deshalb gebeten, die Beschränkungsmaßnahme mit Ablauf der zur Zeit geltenden Anordnung am 28. Oktober 1998 einzustellen. Eine dahin gehende Mitteilung leitete das Bundesamt dem Bundesinnenministerium unter dem 20. Oktober 1998 zu.

Unter dem 7. Dezember 2006 informierte das Bundesamt für Verfassungsschutz den Kläger gemäß § 12 Abs. 1 G 10 darüber, dass zwischen dem 28. April 1998 und dem 23. Oktober

1998 der Fernmeldeverkehr auf seinem Festnetzanschluss überwacht und aufgezeichnet worden sei. Ferner seien vom 11. Mai 1998 bis 28. Oktober 1998 für ihn bestimmte Postsendungen geöffnet und eingesehen worden. Diese Maßnahmen seien seinerzeit wegen des gegen ihn gerichteten Verdachts durchgeführt worden, Mitglied der terroristischen Vereinigung "Autonome Rhein-Main-Koordination" (ARMK) zu sein, deren Zweck und Tätigkeit darauf gerichtet seien, gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 ff. StGB zu begehen. Die Überwachung sei vom Bundesamt für Verfassungsschutz beantragt, vom Bundesministerium des Innern angeordnet und von der vom Deutschen Bundestag zur Überprüfung solcher Maßnahmen gebildeten Kommission für zulässig und notwendig erachtet worden. Die im Rahmen der Überwachung gefertigten Unterlagen seien zwischenzeitlich vernichtet und die Aufzeichnungen gelöscht worden. Die Aufzeichnungen der nicht relevanten Gespräche seien bereits seinerzeit ohne weitere Auswertung unverzüglich gelöscht worden.

Mit einem am 31. Januar 2007 bei Gericht eingegangenen Schreiben, welches das Datum 29. Februar 2007 trägt, legte der Kläger gegen die Überwachung seines Telefon- und Postverkehrs „Widerspruch“ ein. Ihm sei weder eine „terroristische Vereinigung“ namens „ARMK“ bekannt, noch sei er ihr Mitglied gewesen. Ihm seien weder Straftaten bekannt, die diese Konstruktion begangen habe, noch zu denen sie sich bekannt habe. Da es keine konkreten Verdachtsmomente gebe, die in dem Schreiben des Bundesamts für Verfassungsschutz aufgeführt seien, müsse er von einer Fantasiekonstruktion ausgehen - eine selbstgeschaffene Vorratsorganisation, mit dem verfassungswidrigen Ziel, mit den freigegebenen Ermittlungspflichten die Verdachtsmomente erst zu finden, die Voraussetzungen sein müssten, um einen solch schwerwiegenden Eingriff in die Schutzrechte vornehmen zu können.

Mit der Eingangsbestätigung hat das Gericht der Beklagten unter Hinweis auf § 99 VwGO aufgegeben, die Verwaltungsvorgänge vorzulegen. Nach Einsicht in die aus drei Heften bestehenden, in erheblichem Umfang geschwärzten Verwaltungsvorgänge hat der Kläger durch seinen zwischenzeitlich beauftragten Anwalt ergänzend vorgetragen: Der G-10-Ausschuss sei von der Beklagten mit manipulierten sog. tatsächlichen Anhaltspunkten zu seiner Zustimmung zur verfahrensgegenständlichen Maßnahme veranlasst worden. Der sog. Quellen-Bericht eines V-Mannes 123, der ein Gespräch des Klägers am 27. Februar 1998 protokolliert haben solle, sei ganz offensichtlich fingiert. Er zeichne nach den Vorstellungen seiner Autoren ein „terroristisches Täterprofil“, stehe aber in deutlichem Widerspruch zu den Erkenntnissen des Verfassungsschutzes, der dem Kläger ansonsten ein ausgekochtes „konspiratives und vorsichtiges Verhalten“ attestieren. Es sei insofern lebensfremd, dass der Kläger innerhalb des behaupteten Gesprächs sein ganzes Leben ausbreitete, von der Gesundheit über seine Berufstätigkeit, literarische Ambitionen, strategische Angriffsziele wie

Castortransporte und Sendemasten bis hin zur „Sabotage der Info-Verbindungen“. Das Gespräch habe weder stattgefunden, noch habe der „V-Mann 123“ im Umfeld des Klägers existiert. Allein durch die Offenlegung des Ortes des angeblich geführten Gespräches lasse sich eruieren, ob er zu dem behaupteten Zeitpunkt überhaupt dort gewesen sei. Er verfüge über Aufzeichnungen aus dem Jahr 1998, die er ihm - dem Verfahrensbevollmächtigten - vorgelegt habe. Nur die Vorlage einer vollständigen ungestörten Fassung des angeblichen V-Mann-Berichts könne in dieser Frage Klarheit schaffen. Das Telefonat vom 16. April 1998, das arbeitsrechtliche Belange zum Inhalt gehabt habe, betreffe einen rein beruflichen Zusammenhang. Es sei fälschlich als Erkenntnis ausgegeben worden, um „intensive Kontakte“ zu Frau B.-C., die den gegen den Kläger bestehenden Terrorverdacht erhärteten, zu behaupten. Als Indiz für eine Täterschaft des Klägers (Mitgliedschaft in der terroristischen Vereinigung ARMK) werde dessen Teilnahme an zwei Veranstaltungen, bei denen der Film „Gefahr für das Datennetz - Attentat auf Glasfaserkabel am Frankfurter Flughafen“ vorgeführt worden sei, angeführt. Dass er während der Exzess-Veranstaltung in seiner beruflichen Funktion als Journalist anwesend gewesen sei, falle in dem Antragsschreiben der Beklagten unter den Tisch, obwohl dieses sogar Gegenstand von anschließenden Auseinandersetzungen mit der Polizei über die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen gewesen sei.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass die Überwachung und Aufzeichnung des Fernmeldeverkehrs des Klägers in der Zeit vom 28. April bis zum 23. Oktober 1998 sowie die Öffnung und das Einsehen der für den Kläger bestimmten Postsendungen in der Zeit vom 11. Mai bis zum 28. Oktober 1998 rechtswidrig waren,

hilfsweise,

die Beklagte durch Beweisbeschluss zur Vorlage der ungeschwärzten Verwaltungsvorgänge zu verpflichten.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor: Die Voraussetzungen des § 2 G 10 für eine Telekommunikationsbeschränkung seien rechtlich deutlich in das Vorfeld einer polizeilichen Gefahr vorverlegt. Erfasst sei auch das intellektuelle Vorbereitungsstadium. Die Schlussfolgerung auf den Verdacht müsse in

Tatsachen einen Anhalt finden. Dabei genüge es, wenn die Verknüpfung der Tatsache mit einer Katalogstraftat eine von mehreren Denkhypothesen bilde. Für den Verfassungsschutz, das Bundesinnenministerium und für die G-10-Kommission habe sich der Sachverhalt wie folgt dargestellt: Es habe zahlreiche vollzogene Anschläge, insbesondere Brandanschläge, im Rhein-Main-Gebiet und im Zusammenhang mit einem Bekenntnisschreiben auf einen Sabotageakte von Datenverbindungsleitungen die Ankündigung weiterer Sabotageakte gegeben. In dem Bekenntnisschreiben zu diesem Anschlag sei von dem richtigen Weg der „hartnäckigen militanten Sabotageaktionen“ die Rede gewesen. Es habe eine Gruppe von Menschen aus dem linksextremistischen Feld in der räumlichen Umgebung existiert, deren Urheberschaft für die Aktionen am wahrscheinlichsten gewesen sei. In diese Situationen und eine aufgrund dieser Vorgänge schon angeordnete Beschränkung des Telekommunikationsverkehrs falle eine Meldung einer zufälligen Quelle, in der der Kläger selbst angebe, aktiv an Widerstandsaktionen künftig teilnehmen zu wollen, und offenbar Kenntnisse von dem Anschlag auf die Datenverbindung zum Bundesgrenzschutz gehabt habe. Die Quelle selbst sei dabei ausgesprochen zuverlässig gewesen, da es sich bei ihr um einen verdeckt ermittelnden Mitarbeiter handle, der seit Jahren aus der linksextremistischen Szene zuverlässig berichtet habe. Diesem Mitarbeiter habe der Kläger den Eindruck vermittelt, er gehöre zu einem Personenkreis, von dem in die Sabotageaktionen gegen die Glasfasernetze „zumindest angestoßen“ worden seien. Aufgrund der Einschätzung der Glaubwürdigkeit der Quelle durch das zuständige Landesamt für Verfassungsschutz und des guten Zugangs des betreffenden V-Mannes zu gewaltbereiten linksextremistischen Szenen sowie der Schlüssigkeit der konkreten Meldungen innerhalb der bestehenden Informationen zu der Gruppe AMRK habe die Beklagte konkrete Anhaltspunkte gehabt, um die bestehenden Überwachungsvorgänge auf dem Post- und Fernmeldeverkehr des Klägers zu erstrecken. Der Kläger werde seit den 80er Jahren dem linksextremistischen autonomen Spektrum in Frankfurt/Main zugerechnet. Im Quellenbericht würde eine Reihe von Tatsachen genannt, die mit vorher schon bekannt gewesenen Informationen übereinstimmten. So werde die Arbeitsstätte des Klägers zutreffend genannt, seine arbeitsrechtlichen Probleme angegeben und schließlich seine Aktivität im Allgemeinen zutreffend angerissen. Er habe offenbar von geplanten Aktivitäten gewusst und den konkreten Anschlag auf die Datenverbindung zum BGS gekannt. Daher habe die Vermutung bestanden, dass auch die anderen genannten Tatsachen zutreffend seien. Ob dies tatsächlich der Fall gewesen sei, sei im Übrigen nicht entscheidend, da dies für die Verfassungsschutzbehörde nicht erkennbar gewesen sei. Eine Entscheidung, die auf Anhaltspunkten für einen Verdacht beruhe, bleibe rechtmäßig, sofern die Unrichtigkeit der Anhaltspunkte bei erforderlicher Sorgfalt nicht erkennbar gewesen sei. Dies sei hier nicht der Fall.

Im Lauf des Klageverfahrens hat der Kläger gemäß § 99 Abs. 2 VwGO die Feststellung beantragt, dass die von der Beklagten verweigerte Vorlage von Aktenbestandteilen bzw. die von der Beklagten vorgenommene Schwärzung vorgelegter Aktenbestandteile rechtswidrig sei. Den von der Kammer dem Bundesverwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegten Antrag hat dieses mit Beschluss vom 22. Januar 2009 - BVerwG 20 F 5.08 - als unzulässig abgelehnt. Es fehle an einer Entscheidung des Gerichts der Hauptsache darüber, ob es die zurückbehaltenen Unterlagen benötige, um den entscheidungserheblichen Sachverhalt umfassend aufzuklären. Hierzu bedürfe es grundsätzlich eines Beweisbeschlusses, weil die Beweisaufnahme ein besonderes Verfahren erfordere.

Mit Schriftsatz vom 18. März 2008 hat der Kläger unter Bezugnahme auf seinen Schriftsatz vom 24. April 2008 beantragt, durch Beschluss darüber zu entscheiden, dass das Gericht die von der Beklagten zurückgehaltenen Unterlagen benötigt um den entscheidungserheblichen Sachverhalt umfassend aufzuklären. Die Beklagte ist auch diesem Antrag schriftsätzlich entgegengetreten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird neben der Gerichtsakte auf die vom Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge verwiesen.

Entscheidungsgründe

1. Die Klage ist zulässig. Der Kläger kann die Rechtmäßigkeit der gegen ihn angeordneten Post- und Telekommunikationsüberwachung mit einer allgemeinen Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) zur Überprüfung stellen (BVerwGE 130, 181, 184 ff.; für Statthaftigkeit als Fortsetzungsfeststellungsklage früher BVerwGE 87, 23, 25; ebenso OVG Münster, NJW 1983, 2346; VG Bremen, NVwZ-RR 1993, 78).
2. Die Klage ist auch begründet. Die vom BMI dem Kläger gegenüber angeordneten Überwachungsmaßnahmen waren rechtswidrig.
 - a) Materielle Rechtsgrundlage für die angegriffenen Anordnungen war das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 13. August 1968 (BGBl. I S. 949) in seiner Fassung durch Art. 1 des Änderungsgesetzes vom 13. September 1978 (BGBl. I S. 1546) - G 10 -. Nach § 1 Abs. 1 G 10 durften u.a. die Verfassungs-

schutzbehörden zur Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes dem Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis unterliegende Sendungen öffnen und einsehen sowie den Fernmeldeverkehr abhören und auf Tonträger aufnehmen. Beschränkungen nach § 1 G 10 konnten gemäß § 2 Abs. 1 G 10 angeordnet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestanden, dass jemand eine der dort genannten Straftaten - darunter nach Nr. 6 Straftaten nach § 129a StGB - plant, begeht oder begangen hat.

- b) Voraussetzung für die Zulässigkeit von Maßnahmen auf der Grundlage des Gesetzes zu Art. 10 GG ist zunächst, dass tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer Katalogstraftat bestehen. Ob dies hier - gemessen an den vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 87, 23, 26 ff.) entwickelten Anforderungen - der Fall war, ob insbesondere die über den Kläger vorliegenden Erkenntnisse des Verfassungsschutzes und namentlich der teilweise geschwärzt vorliegende Bericht des „Vertrauensmannes 123“ über ein Treffen mit dem Kläger vom Februar 1998 auch ohne vollständige Kenntnis dieses Dokuments tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht der Bildung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) unter Beteiligung des Klägers bildeten, kann dahinstehen, weil sich die Maßnahmen aus einem anderen Grunde als rechtswidrig erweisen.

Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 G 10 ist in dem Antrag auf Anordnung der Beschränkungsmaßnahmen darzulegen, dass die Aufklärung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Daran fehlt es hier.

Eine Anordnung nach § 2 Absatz 1 G 10 (Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses) ist gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 G 10 nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. § 4 Abs. 3 Satz 2 G 10 unterstreicht diese spezialgesetzliche Normierung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch das Gebot, im Antrag auf Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen (§ 4 Abs. 1 G 10) darzulegen, dass die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre (vgl. VG Bremen, NVwZ-RR 1993, 78, 79). Da das Darlegungserfordernis dazu dient, die anordnende Stelle (§ 5 Abs. 1 G 10) und die die Anordnungspraxis überprüfenden Gremien (§ 9 G 10) in den Stand zu versetzen, die Erforderlichkeit einer Beschränkung eigenverantwortlich zu überprüfen, wird dem Darlegungserfordernis in § 4 Abs. 3 Satz 2 G 10 nur dann genügt, wenn die Untauglichkeit anderer Aufklärungsmöglichkeiten substantiiert und nachprüfbar begründet wird (BVerfGE 67, 157, 180; BVerwGE 87, 23, 31). Dabei ist für die Kontrolle der Beschränkungspraxis durch die G-10-Kommission, aber auch für

die nachträgliche gerichtliche Kontrolle allein die von der Verfassungsschutzbehörde verfasste Antragsbegründung maßgebend (vgl. BVerwGE 87, 23, 29 f.; VG Bremen, a.a.O.).

Dem Erfordernis einer substantiierten und nachprüfaren Darlegung, dass eine Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, ist nur dann genügt, wenn die hierfür aus operativer Sicht wesentlichen Tatsachen konkret benannt werden. Dazu kann z.B. angegeben werden, welche Aufklärungsmaßnahmen bisher mit welchem Erfolg angewandt bzw. mangels (wiederum konkret zu begründender) Untauglichkeit oder sicherer Erfolglosigkeit nicht ergriffen wurden. Die formelhafte, letztlich § 2 Abs. 2 Satz 1 G 10 lediglich wiederholende Behauptung, dass eine Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, reicht demnach nicht aus. Gemessen daran ist die Begründung in den angegriffenen Anordnungen vom 20. April und 20. Juli 1998, dass „eine Aufklärung des Sachverhalts allein mit anderen nachrichtendienstlichen Mitteln nicht möglich“ sei, unzureichend. Sie lässt nicht erkennen, welche Gründe hierfür konkret maßgeblich sind, und entzieht sich deshalb einer rationalen Überprüfbarkeit am Maßstab des § 2 Abs. 2 Satz 1 G 10. Die weitere Überlegung, einschlägige Aktivitäten könnten nicht allein durch Observation aufgedeckt werden, weil sich „die Betroffenen“ konspirativ und vorsichtig verhielten, was im Hinblick auf Telefonate und Versendung von Post erläutert wird, lässt die gebotene auf die betroffenen Einzelpersonen bezogene Erforderlichkeitsbeurteilung vermissen und ist schon deshalb rechtlich nicht haltbar. Auch bei der Aufklärung des Verdachts, ob von Personengruppen terroristische Gefahren i.S. von § 129a StGB ausgehen, muss jeweils die einzelne Person und die ihr gegenüber zu treffende Anordnung in den Blick genommen werden. Dies gilt auch dann, wenn es - wie der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat - um eine „vernetzte Gefahrenlage“ geht. Eine gruppenbezogene Beurteilung der Erforderlichkeit i.S. von § 2 Abs. 2 Satz 1 G 10 kann nur dann Platz greifen, wenn - wiederum substantiiert und nachprüfbar - dargelegt wird, dass sich die Angehörigen der Gruppe weitgehend „gruppenkonform“ verhalten und deshalb für alle die selben Maßstäbe gelten. Dies ist hier in Bezug auf den Kläger, der sich - wie das Gespräch mit der Vertrauensperson „123“ zeigt - gerade nicht konspirativ verhielt, nicht geschehen.

Beim vorliegenden Fall besteht die Besonderheit, dass sich die Möglichkeit einer weiteren Aufklärung des Sachverhalts mit anderen Mitteln geradezu aufdrängte. Konkrete Verdachtsmomente gegen den Kläger hatten sich nämlich aus der Anwendung anderer nachrichtendienstlicher Mittel, nämlich dem weniger als zwei Monate vor der angegriffe-

nen Anordnung vom 20. April 1998 verfassten Bericht der Vertrauensperson „123“, ergeben. Da dieser außerordentlich ergiebig war - der Kläger hatte der Vertrauensperson gegenüber nach deren Darstellung gleichsam eine Lebensbeichte abgelegt - musste sich die Frage stellen, warum diese offenkundig auf einer Verabredung und nicht auf bloßem Zufall beruhende Verbindung nicht für weitere Aufklärungsmaßnahmen betreffend Kontakte des Klägers zur AMRK und deren Mitglieder genutzt werden konnte. Die geheimen Mitarbeiter, zu denen auch Vertrauensmänner gehören, bilden „die bedeutendste Informationsquelle“ der Verfassungsschutzämter (Borgs-Maciejewski/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, Komm. zum BVerfSchG, 1986, § 3 Rdn. 156) und gelten als „unverzichtbares Instrument aller Nachrichtendienste der Welt“ (Borgs-Maciejewski/Ebert, a.a.O. Rdn. 157). Hat sich der Verfassungsschutz in einem Verdachtsfall bereits einer Vertrauensperson bedient, so ist eine Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen nach dem Gesetz zu Art. 10 GG nur dann zulässig, wenn konkrete Tatsachen es ausschließen oder wesentlich erschweren, diese Quelle auch weiter für eine Erforschung des Gefahrenverdachts zu nutzen (ebenso VG Bremen, a.a.O.). Solche wurden hier nicht dargelegt. Der Antrag zur Erstanordnung gegenüber dem Kläger geht auf die naheliegende Möglichkeit einer Fortsetzung der Ausforschung des Klägers durch die Vertrauensperson „123“ nicht ein. Die wiederum auf alle von der Maßnahme Betroffenen bezogene Erwägung, dass auch Gewährspersonen keinen umfassenden Einblick in die einschlägigen Tätigkeiten der Verdächtigten ermöglichten, legt nicht konkret dar, warum dies auch für den Kläger gilt, zu dem die Vertrauensperson „123“ einen ergiebigen Kontakt herstellen und offenbar Vertrauen aufbauen konnte.

Schließlich zeigt die weitere Erwägung in den angegriffenen Anordnungen, „nur der gebündelte Einsatz aller in Frage kommenden nachrichtendienstlichen Mittel“ verspreche Erfolg, dass die Anordnungsbehörde das aus § 2 Abs. 2 Satz 1 G 10 folgende Stufenverhältnis zwischen (allgemeinen) nachrichtendienstlichen Mitteln und Maßnahmen nach dem Gesetz zu Art. 10 GG nicht voll erkannt hat: Danach kommt der „gebündelte Einsatz“ der in Betracht kommenden Maßnahmen unter Einschluss der Beschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses nur in Betracht, wenn durch eine Beschränkung auf nachrichtendienstliche Mittel unterhalb der Schwelle von Eingriffen in das Post- und Fernmeldegeheimnis eine Aufklärung des Sachverhalts aus nachvollziehbaren und überprüfbar darzulegenden Gründen wesentlich erschwert oder ausgeschlossen würde. Dass dies hier in Bezug auf den Kläger der Fall war, ist nicht erkennbar.

3. Die in der mündlichen Verhandlung erörterte Frage, ob die Fortdauer der Beschränkungsmaßnahmen unabhängig von den vorstehenden Ausführungen jedenfalls nach

dem 20. August 1998 unzulässig war, weil das Bundesamt für Verfassungsschutz sie bereits am 17. August 1998 für nicht erforderlich erachtete, ist zu verneinen. Nach § 7 Abs. 2 S. 1 G 10 sind die sich aus der Anordnung ergebenden Maßnahmen unverzüglich zu beenden, wenn sie nicht mehr erforderlich sind. Dies war hier nicht der Fall. Zwar war der Verfassungsschutz bereits am 17. August 1998 zu der Einschätzung gelangt, dass derzeit keine Erkenntnisse vorlägen, die eine weitere Verlängerung der Maßnahme rechtfertigen würden. Dies bezog sich aber nur auf die im Bezugsschreiben der amtsinternen G-10-Arbeitsgruppe vom 27. Juli 1998 routinemäßig gestellte Frage einer nochmaligen Verlängerung und zielte nicht auf eine Überprüfung der gegenwärtigen Notwendigkeit der Beschränkungsmaßnahme ab. Zwar erscheint es fraglich, ob bereits zu dem relativ frühen Zeitpunkt der Anfrage - der laufende Verlängerungszeitraum war erst zu knapp einem Drittel verstrichen - die Notwendigkeit einer nochmaligen Verlängerung zuverlässig beurteilt werden konnte. Das Schreiben der G-10-Arbeitsgruppe ließ jedoch ausdrücklich die Möglichkeit offen, auch noch später einen Verlängerungsantrag zu stellen. Die Mitteilung vom 17. August 1998 war mithin ihrem Inhalt nach als vorläufig zu betrachten und stand unter dem Vorbehalt einer Überprüfung im Falle neuer Erkenntnisse.

Die Nebenentscheidungen folgen aus § 154 Abs. 1 VwGO und § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe schriftlich darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsord-

nung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Dr. Rueß

Kästle

Marticke

Neu.

Ausgefertigt

Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle