

BVerwG, Urteil vom 09.11.2023 – 10 A 3/23

10. Senat

ECLI:DE:BVerwG:2023:091123U10A3.23.0

Leitsatz

Die vorbeugende Unterlassungsklage ist nur statthaft, wenn sich das drohende Verwaltungshandeln hinreichend konkret abzeichnet und insbesondere die für eine Rechtmäßigkeitsprüfung erforderliche Bestimmtheit aufweist (wie BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2017 - 6 A 6.16 - BVerwGE 161, 76 Rn. 12).

Tenor

Soweit der Kläger die Klage zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

Rn. 1

Der Kläger ist Journalist bei einer großen Tageszeitung. Er recherchiert u. a. zu sogenannten Einzelhintergrundgesprächen, die der Bundesnachrichtendienst (BND) mit (anderen) Medien führt. Diesbezüglich hatte er verschiedene Anfragen an den BND gerichtet und um Benennung derjenigen Medien gebeten, mit denen in den Jahren 2019 und 2020 am häufigsten solche Gespräche geführt wurden. Der BND beantwortete die an ihn gerichteten Fragen nur teilweise. Hiergegen erhob der Kläger erfolgreich Klage (BVerwG, Urteil vom 9. November 2023 - 10 A 2.23 -).

Rn. 2

Im Rahmen dieser Auskunftersuchen hörte der BND die betroffenen Medien unter hypothetischer Darstellung eines abstrakten, der Anfrage des Klägers ähnlichen Szenarios und ohne Angaben zur Person des Klägers an. Der Kläger richtete daraufhin weitere Auskunftersuchen an den BND, nunmehr betreffend die Anhörungen, und widersprach diesen.

Rn. 3

Mit E-Mail vom 13. Januar 2022 forderte der Kläger den BND zur Abgabe einer Erklärung des Inhalts auf, "es künftig zu unterlassen, Medien - insbesondere den von meinen Recherche-Anfragen betroffenen Medien - meine an den BND gerichteten Recherche-Anfragen in Form von aus meinen Recherche-Anfragen abgeleiteten/abstrahierten 'hypothetischen Szenarien' ohne meine vorherige Einwilligung offenzulegen, wenn dies geschieht wie im Dezember 2021 gegenüber Vertretern einiger von meiner Anfrage betroffenen Medien, um die Einschätzung der Medienhäuser zur Betroffenheit des im Rahmen der Pressefreiheit geschützten Recherchegeheimnisses zu erfragen."

Rn. 4

Er sehe sich in seinen Rechten als Journalist und in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt. Den betroffenen Medienhäusern sei positiv bekannt, wer diese Anfragen gestellt habe. Hier würde den konkurrierenden Verlagen seine Recherche offengelegt.

Rn. 5

Der BND lehnte die Abgabe der geforderten Unterlassungserklärung ab.

Rn. 6

Der Kläger hat am 17. Februar 2022 Klage erhoben. Die Klage sei als vorbeugende Unterlassungsklage statthaft. Das drohende Verwaltungshandeln bestehe darin, dass die Beklagte Medien mit "Anfrageszenarien" befasse und damit faktisch die Recherche des Klägers offenlege. Dies verletze ihn in seinem Recht auf Pressefreiheit. Es bestehe ein besonderes Interesse an vorbeugendem Rechtsschutz, weil der nachgelagerte Rechtsschutz mit unzumutbaren Nachteilen für ihn verbunden wäre.

Rn. 7

Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, es zu unterlassen, Medien die an die Beklagte gerichteten Recherche-Anfragen des Klägers zu Hintergrundgesprächen mit Medien in Form von aus den Recherche-Anfragen abgeleiteten/abstrahierten hypothetischen Szenarien ohne vorherige Einwilligung des Klägers offenzulegen, wenn dies geschieht wie im Dezember 2021 gegenüber Vertretern von einigen von der Anfrage des Klägers betroffenen Medien, um die Einschätzung der Medienhäuser zur Betroffenheit des im Rahmen der Pressefreiheit geschützten Recherchegeheimnisses zu erfragen, hilfsweise,

die Beklagte zu verurteilen, es zu unterlassen, Medien die an die Beklagte gerichteten Recherche-Anfragen des Klägers zu Hintergrundgesprächen mit Medien in Form von aus den Recherche-Anfragen abgeleiteten/abstrahierten hypothetischen Szenarien ohne vorherige Mitteilung an den Kläger offenzulegen, wenn dies geschieht wie im Dezember 2021 gegenüber Vertretern von einigen von der Anfrage des Klägers betroffenen Medien, um die Einschätzung der Medienhäuser zur Betroffenheit des im Rahmen der Pressefreiheit geschützten Recherchegeheimnisses zu erfragen.

Rn. 8

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Rn. 9

Die Klage sei unzulässig und unbegründet. Die Voraussetzungen einer vorbeugenden Unterlassungsklage lägen nicht vor. Es sei schon kein hinreichend konkretes künftiges Handeln der Beklagten dargelegt. Die Entscheidung, einige der betroffenen Medien abstrahiert anzuhören, sei eine Verfahrensentscheidung im Einzelfall gewesen. Ob auch in Zukunft so verfahren werde, hänge jeweils von den Umständen des Einzelfalls ab. Der BND habe zu keinem Zeitpunkt angekündigt, auch in künftigen Verfahren entsprechend zu verfahren. Vielmehr wisse er bereits aus den anonymisiert und abstrahiert durchgeführten Anhörungen, dass sich die befragten Medien bei vergleichbaren Anfragen als in ihrem Recherchegeheimnis betroffen ansehen würden, sodass es keiner erneuten Nachfrage bei ihnen bedürfe.

Rn. 10

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe**Rn. 11**

Soweit der Kläger in der mündlichen Verhandlung durch Hinzufügung des Zusatzes "zu Hintergrundgesprächen mit Medien" seinen angekündigten Antrag konkretisiert und zugleich eingeschränkt hat, ist hierin eine teilweise Klagerücknahme zu sehen. Denn der ursprünglich angekündigte Antrag bezog sich auf sämtliche Rechercheanfragen des Klägers, nicht nur auf solche zu

Hintergrundgesprächen mit Medien. Der Prozessbevollmächtigte der Beklagten hat der teilweisen Klagerücknahme in der mündlichen Verhandlung zugestimmt (§ 92 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Insoweit ist das Verfahren einzustellen (§ 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO).

Rn. 12

Im Übrigen hat die Klage keinen Erfolg; sie ist mit Haupt- und Hilfsantrag unzulässig.

Rn. 13

Die vorbeugende Unterlassungsklage als Unterfall der allgemeinen Leistungsklage ist als einzig in Betracht kommende Klageart vorliegend nicht statthaft. Mit der allgemeinen Leistungsklage wird von der Verwaltung ein Tun, Dulden oder Unterlassen verlangt, dem keine Verwaltungsaktqualität zukommt. Das Unterlassungsverlangen bildet dabei typischerweise den Gegenstand vorbeugenden Rechtsschutzes, weil bzw. soweit es sich gegen eine erst künftig erwartete Rechtsverletzung richtet (vgl. Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 66). Insoweit unterscheidet sich die vorbeugende Unterlassungsklage von den Grundstrukturen des Rechtsschutzes nach der Verwaltungsgerichtsordnung, die in aller Regel nachgelagerten Rechtsschutz vorsieht (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2008 - 3 C 35.07 - BVerwGE 132, 64 Rn. 26). Eine vorbeugende Unterlassungsklage, mit der ein drohendes tatsächliches Verwaltungshandeln abgewendet werden soll, ist nur statthaft, wenn sich dieses Handeln hinreichend konkret abzeichnet, insbesondere die für eine Rechtmäßigkeitsprüfung erforderliche Bestimmtheit aufweist (BVerwG, Urteile vom 19. März 1974 - 1 C 7.73 - BVerwGE 45, 99 <105> und vom 13. Dezember 2017 - 6 A 6.16 - BVerwGE 161, 76 Rn. 12; Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand März 2023, § 42 Abs. 1 VwGO Rn. 163). Nur wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, ist eine rechtliche Überprüfung durch das Gericht möglich.

Rn. 14

An der erforderlichen Bestimmtheit fehlt es hier. Der Kläger hat zwar in der mündlichen Verhandlung seinen ursprünglich angekündigten Antrag, der sich auf sämtliche seiner Rechercheanfragen bezog, dahingehend konkretisiert und eingeschränkt, dass er nunmehr nur noch Rechercheanfragen "zu Hintergrundgesprächen mit Medien" umfasst. Auch diesbezüglich ist der nähere Inhalt dieser Rechercheanfragen aber unbekannt. Für die gerichtliche Rechtmäßigkeitsprüfung einer künftigen Anhörung betroffener Medien durch den BND aus Anlass von Rechercheanfragen des Klägers ist die genaue Kenntnis des Inhalts der jeweiligen Anfrage jedoch erforderlich. Denn eine Anhörung ist zwar nicht in jedem Fall einer Rechercheanfrage, die andere Medien betrifft, erforderlich (BVerwG, Urteil vom 8. Juli 2021 - 6 A 10.20 - BVerwGE 173, 118 Rn. 23 ff.). Sie bleibt aber ein zulässiges und im Einzelfall womöglich auch erforderliches Mittel der Sachverhaltsermittlung durch die Behörde. Diese kann hierzu insbesondere zur Wahrung der Grundrechte betroffener Dritter verpflichtet sein. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Beantwortung der inhaltlich nicht näher bekannten, künftigen Rechercheanfragen des Klägers einen Eingriff in die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Recherchefreiheit bzw. das Recherchegeheimnis (vgl. hierzu BVerfG, Urteile vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 2437/95 - BVerfGE 100, 313 <365> und vom 12. März 2003 - 1 BvR 330/96, 1 BvR 348/99 - BVerfGE 107, 299 <331>; BVerwG, Urteil vom 8. Juli 2021 - 6 A 10.20 - BVerwGE 173, 118 Rn. 30; Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand Mai 2023, Art. 5 Abs. 1 Rn. 277 f.) der betroffenen Medien darstellt. Deren konkrete Recherchetätigkeit könnte dem Kläger hierdurch offenbart werden. Jedenfalls in einem solchen Fall wäre die Behörde wohl zu einer Anhörung der betroffenen Medien verpflichtet, während in anderen Fällen, bei denen die Beantwortung der Anfrage keinen solchen Eingriff darstellt, die Anhörung womöglich unterbleiben könnte. Auch hat die Beklagte nachvollziehbar dargelegt, dass in Fällen gleichartiger Anfragen eine erneute Anhörung unterbleiben könne, wenn der Standpunkt betroffener Dritter bereits bekannt sei. All dies zeigt, dass ohne Kenntnis des Inhalts der einzelnen Rechercheanfrage eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit künftiger

Anhörungen nicht möglich und die vorbeugende Unterlassungsklage somit nicht statthaft ist.

Rn. 15

Insoweit macht es auch keinen Unterschied, dass sich die Klage mit ihrem Hauptantrag auf Anhörungen "ohne vorherige Einwilligung des Klägers" und mit ihrem Hilfsantrag auf Anhörungen "ohne vorherige Mitteilung an den Kläger" bezieht. In beiden Fällen fehlt es an der hinreichenden Bestimmtheit mit Bezug auf den Inhalt der Rechercheanfrage.

Rn. 16

Die Klage wäre auch dann unzulässig, wenn der Senat den Klageantrag unter Einengung seines Wortlauts so verstünde, dass sich künftige Rechercheanfragen in einer Wiederholung der Rechercheanfragen, welche den Gegenstand des Verfahrens BVerwG 10 A 2.23 bildeten, bezogen auf andere Jahre erschöpften. Denn insoweit hat die Beklagte nachvollziehbar dargelegt, dass es nicht zu einer erneuten Anhörung der betroffenen Medien käme (s. o.). Es drohte damit kein künftiges Verwaltungshandeln, das den Gegenstand einer vorbeugenden Unterlassungsklage bilden könnte.

Rn. 17

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 2 VwGO.

Zitiervorschlag: BVerwG, Urteil vom 09.11.2023 – 10 A 3/23, ECLI:DE:BVerwG:2023:091123U10A3.23.0

Quelle: rechtsprechung-im-internet.de, abgerufen 04.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Ausfertigung des Gerichts

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/bverwg/2023-11-09/10-a-3-23>