



11.02.2025

## Wichtige neue Entscheidung

### Presserecht: Zum Auskunftsanspruch der digitalen Presse

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Auskunftsanspruch der Presse  
Informationsinteresse  
Online-Angebote

*Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 07.11.2024, Az.10 A 5.23*

### Leitsatz:

Journalistisch-redaktionelle Inhalte unterfallen dem verfassungsrechtlichen Schutz der Pressefreiheit sowohl in gedruckter Form als auch in elektronischen Medien.

### Hinweise:

Der Kläger, ein u.a. für eine Online-Plattform tätiger Journalist, begehrte vom Bundesnachrichtendienst (BND) Auskunft über den Einsatz einer sog. Spyware.

Nach Ablehnung seines Antrags erhob der Kläger, gestützt auf den presserechtlichen und konventionsrechtlichen Auskunftsanspruch Klage zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG).

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie X (vormals Twitter) (@LA\_Bayern) eingestellt.

Das Verfahren gab dem BVerwG, welches vorliegend eine grundsätzliche Anspruchsberechtigung des Klägers aus dem verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse bejahte, aber dem Auskunftsanspruch entgegenstehende Ausschlussgründe als gegeben sah, Gelegenheit, sich vor dem Hintergrund der gewandelten tatsächlichen Verhältnisse zum Begriff der „Presse“ zu äußern.

1. Das BVerwG weist darauf hin, dass der Begriff der Presse entwicklungs offen ist.

Zwar sei der Verfassungsgesetzgeber bei der Begriffswahl "Presse" von dem zu dieser Zeit existierenden Massenmedium der Presse ausgegangen und hatte Druckerzeugnisse entsprechend der damaligen Herstellungstechnik vor Augen, das Druckwerk ist jedoch nur die ursprüngliche, aber unter den Bedingungen der heutigen Zeit nur eine unter vielen weiteren Methoden der Vervielfältigung.

Vor dem Hintergrund der gewandelten tatsächlichen Verhältnisse ist es für den Gewährleistungsgehalt der Pressefreiheit jedoch unerheblich, auf welche Art und Weise der geistige Inhalt verkörpert wird.

2. Auch elektronische Medien haben an der Aufgabe der Sicherung der Demokratie teil. Mit der klassischen Presse vergleichbare Massenmedien, die deren Aufgabe erfüllen, umfassende Informationen zu ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten, stehen demnach gleichermaßen unter verfassungsrechtlichem Schutz.
3. Maßgeblich ist allein, inwieweit Online-Angebote funktional der Presse entsprechen.

Journalistisch-redaktionell aufbereitete Beiträge in Wort und Bild, die an der für das demokratische Gemeinwesen unentbehrlichen Aufgabe der Wiedergabe der Meinungsvielfalt und der Meinungsbildung teilhaben, sind deshalb

dem verfassungsrechtlichen Schutz der Pressefreiheit nach den dafür maßgeblichen Kriterien zuzuordnen. Dementsprechend unterfällt die digitale Presse, soweit sie funktional den traditionellen Presseerzeugnissen vergleichbar ist, der Pressefreiheit.

Entscheidend ist, dass das konkrete Auskunftsbegehren einem journalistisch-redaktionellen Zweck dient.

4. Das BVerwG stellt insbesondere klar, dass für den verfassungsrechtlichen Schutz als Presse ohne Belang ist, ob die digitale Version das alleinige Format der Publikation ist oder der Alternativverbreitung der Printversion dient. Ebenso wenig kann darauf abgestellt werden, ob die Pressetätigkeit haupt- oder nebenberuflich ausgeübt wird.
5. Die Annahme, eine Publikation diene der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse, ist für Journalisten und Redakteure ohne Weiteres regelmäßig gerechtfertigt (vgl. zum erforderlichen Funktionsbezug: BVerwG, Urteil vom 21.03.2019, Az. 7 C 26/17, juris Rn. 26).

Simmerlein  
Oberlandesanwältin



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

BVerwG 10 A 5.23

Verkündet  
am 7. November 2024

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:071124U10A5.23.0

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 7. November 2024  
durch die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Rublack und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer, Dr. Günther,  
Dr. Löffelbein und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Bähr

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger begehrt vom Bundesnachrichtendienst (BND) Auskunft über den Einsatz der Software "Pegasus". Der Kläger ist Journalist und im Besitz eines bundeseinheitlichen Presseausweises 2024. Er leitet u. a. das Rechercheteam für die Transparenz- und Investigativ-Plattform FragDenStaat.de. Die Software "Pegasus" ist eine sogenannte Spyware, die von dem israelischen Technologieunternehmen NSO Group Technologies Limited entwickelt wurde. Mit Hilfe der Software können mobile Endgeräte mit den Betriebssystemen iOS oder Android ausgespäht werden. Sie ermöglicht einen Zugriff auf Daten sowie die Aktivierung von integrierten Mikrofonen und Kameras.
- 2 Im Februar 2023 beantragte der Kläger Auskunft zum Erwerb und Einsatz der Software "Pegasus". Der BND lehnte den Antrag mit der Begründung ab, dass er zu Angelegenheiten, die etwaige nachrichtendienstliche Erkenntnisse oder Tätigkeiten betreffen, grundsätzlich nicht öffentlich Stellung nehme. Im Mai 2023 forderte der Kläger den BND erneut auf, seine Fragen weitestmöglich zu beantworten. Der BND verweigerte die Auskunft unter Verweis auf die Erforderlichkeit des Schutzes seiner operativen Vorgänge für seine Funktionsfähigkeit.

Würde er die von dem Kläger angeforderten Informationen auch nur teilweise offenlegen, berge dies die konkrete Gefahr, dass staatliche und nichtstaatliche Akteure Rückschlüsse auf die konkreten Vorgehensweisen des BND und anderer deutscher Nachrichtendienste ziehen könnten. Eine Abwägung hinsichtlich der Einzelfragen komme nicht in Betracht.

3 Zur Begründung seiner Klage trägt der Kläger vor, er könne sich auf den presserechtlichen und den konventionsrechtlichen Auskunftsanspruch berufen. Seine Tätigkeit diene unmittelbar publizistischen Zwecken. Nicht nur die Printmedien, sondern auch die digitale Presse sei verfassungsrechtlich geschützt. Dem Auskunftsbegehren stehe kein öffentliches Geheimhaltungsinteresse entgegen. Ein Vorrang des öffentlichen Geheimhaltungsinteresses sei auf Fragen zu begrenzen, die eine spezifische und herausgehobene Gefährdung der Funktionsfähigkeit des BND mit sich bringen könnten. Vorliegend bezögen sich die Fragen nicht auf operative Vorgänge, sondern allgemein auf die Beschaffung und Nutzung der Software "Pegasus" durch den BND. Bei Bejahung der Fragen, ob der BND die Software gekauft und eingesetzt habe, sei nur die Schlussfolgerung möglich, dass der BND verdeckt auf informationstechnische Systeme zugreife und dafür die Software "Pegasus" nutze. Ersteres sei allgemein bekannt. Letzteres begründe kein Geheimhaltungsinteresse, insbesondere nicht unter dem Gesichtspunkt des Methodenschutzes.

4 Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, dem Kläger Auskunft zu den folgenden Fragen zu erteilen:

1. Hat oder hatte der Bundesnachrichtendienst Vereinbarungen oder Verträge mit der NSO Group oder anderen in Bezug auf die Nutzung der Software "Pegasus"? Hat er "Pegasus" gekauft?

2. Falls Frage 1 ganz oder teilweise zu bejahen ist:

a) In welchem Jahr hat der Bundesnachrichtendienst die Lizenzvereinbarungen getroffen oder "Pegasus" gekauft?

b) Wurde "Pegasus" vom Bundesnachrichtendienst eingesetzt? Nutzt der Bundesnachrichtendienst "Pegasus" weiterhin?

- c) Wie oft wurde "Pegasus" jeweils eingesetzt in den Jahren 2020, 2021, 2022 und 2023?
- d) Wurde die Software vom Bundesnachrichtendienst modifiziert, bevor sie eingesetzt wurde?
- e) Hat der Bundesnachrichtendienst nach den Veröffentlichungen des "Pegasus-Projekts" sowie der Einsetzung des PEGA-Ausschusses des Europäischen Parlaments seine Praxis in Bezug auf den Einsatz von "Pegasus" geändert?
- f) Wann hat der Bundesnachrichtendienst erstmals das Bundeskanzleramt über die Vereinbarung mit der NSO Group informiert?
- g) Wer veranstaltete für wen das Training mit der Software? Wo fand das Training statt?
- h) Wie hat der Bundesnachrichtendienst sichergestellt, dass die NSO Group keine Kenntnis darüber erlangt, gegenüber welchen Personen der Bundesnachrichtendienst "Pegasus" einsetzt?

5 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

6 Sie macht geltend: Die Tätigkeit des Klägers für das Portal FragDenStaat.de diene keinem eindeutigen publizistischen Zweck. Es betreibe keine Pressearbeit, sondern schaffe erst die Grundlagen hierfür. Das Informationsinteresse des Klägers sei darüber hinaus gegenüber dem Schutz der operativen Vorgänge, der Arbeitsweise und Methodik, der nachrichtendienstlichen Quellen und der Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten nachrangig.

7 Die Vertreterin des Bundesinteresses beteiligt sich nicht am Verfahren.

## II

8 Die Klage, für die das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO in erster und letzter Instanz zuständig ist, ist unbegründet. Dem Kläger stehen auf der Grundlage des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs der Presse aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die begehrten Auskünfte nicht zu. Der Kläger ist nach Maßgabe des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs der Presse

zwar grundsätzlich anspruchsberechtigt (1.). Es sind aber Ausschlussgründe gegeben (2.).

- 9 1. Der Kläger unterfällt dem persönlichen Anwendungsbereich des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.
- 10 Das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verleiht in seiner objektiv-institutionellen Dimension und in Ermangelung einer einfachgesetzlichen bundesrechtlichen Regelung den Presseangehörigen einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden, soweit auf diese die Landespressegesetze mit den in ihnen enthaltenen Auskunftsanspruchsnormen wegen der entgegenstehenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes keine Anwendung finden (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2021 - 10 C 3.20 - BVerwGE 174, 66 Rn. 25 m. w. N.). Aufgrund dieses verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs können Presseangehörige auf hinreichend bestimmte Fragen behördliche Auskünfte verlangen, soweit die entsprechenden Informationen bei der Behörde vorhanden sind und schutzwürdige Interessen öffentlicher Stellen oder Privater an der Vertraulichkeit nicht entgegenstehen. Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch fordert eine Abwägung des Informationsinteresses der Presse mit den gegenläufigen schutzwürdigen Interessen im Einzelfall. Dabei kommt eine Bewertung des Informationsinteresses der Presse grundsätzlich nicht in Betracht. Zudem darf der Anspruch in seinem materiellen Gehalt nicht hinter demjenigen der im Wesentlichen inhaltsgleichen, auf eine Abwägung zielenden Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen zurückbleiben (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. Juli 2015 - 1 BvR 1452/13 - NVwZ 2016, 50 Rn. 12). Entscheidend ist, ob dem Informationsinteresse der Presse schutzwürdige Interessen von solchem Gewicht entgegenstehen, dass es den Anspruch auf Auskunft ausschließt (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 8. Juli 2021 - 6 A 10.20 - BVerwGE 173, 118 Rn. 18 m. w. N. und vom 9. November 2023 - 10 A 2.23 - NVwZ 2024, 573 Rn. 12).
- 11 Hiervon ausgehend kann sich der Kläger auf das Grundrecht der Pressefreiheit berufen. Es kommt nicht darauf an, ob seine publizistische Tätigkeit im Rahmen von Printmedien oder der digitalen Presse erfolgt (a). Der Kläger ist auch publizistisch tätig (b).

12 a) Der Begriff der Presse ist weit und formal und kann nicht von einer Bewertung des Druckerzeugnisses abhängig gemacht werden (BVerfG, Beschlüsse vom 25. Januar 1984 - 1 BvR 272/81 - BVerfGE 66, 116 <134> und vom 8. Oktober 1996 - 1 BvR 1183/90 - BVerfGE 95, 28 <35>). Er ist entwicklungs offen (Bethge, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 68; Kaiser, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 86; Degenhart, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Oktober 2024, Art. 5 Rn. 193 ff.). Der Verfassungsgeber ist bei der Begriffswahl "Presse" mit dem Ziel der grundrechtlichen Sicherung der Demokratie (BVerfG, Urteil vom 5. August 1966 - 1 BvR 586/62 u. a. - BVerfGE 20, 162 <174 f.>) von dem zu dieser Zeit existierenden Massenmedium der Presse ausgegangen und hatte Druckerzeugnisse entsprechend der damaligen Herstellungstechnik vor Augen (etwa Degenhart, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Oktober 2024, Art. 5 Rn. 193; Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand August 2024, Art. 5 Abs. 1 Rn. 239). Dieser technikbezogene Ansatz bestimmt den Begriff der Presse aber nicht abschließend. Der intendierte Schutz richtet sich nicht ausschließlich auf den Einsatz der Druckerpresse. Das Druckwerk ist die ursprüngliche, aber unter den Bedingungen der heutigen Zeit nur eine unter vielen weiteren Methoden der Vervielfältigung. Vor dem Hintergrund der gewandelten tatsächlichen Verhältnisse (Kaiser, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 7) ist es für den Gewährleistungsgehalt der Pressefreiheit unerheblich, auf welche Art und Weise der geistige Inhalt verkörpert wird. Damit stehen mit der klassischen Presse vergleichbare Massenmedien, die deren Aufgabe erfüllen, umfassende Informationen zu ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten (BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 - 2 BvG 1/60 u. a. - BVerfGE 12, 205 <260 f.> und Beschluss vom 6. November 1979 - 1 BvR 81/76 - BVerfGE 52, 283 <296>), gleichermaßen unter verfassungsrechtlichem Schutz. Auch elektronische Medien haben an der Aufgabe der Sicherung der Demokratie teil (vgl. auch Degenhart, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Oktober 2024, Art. 5 Rn. 197 f.; Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand August 2024, Art. 5 Abs. 1 Rn. 251 ff., 266; Cornils, in: Löffler, Presserecht, 7. Aufl. 2023, Einl. Rn. 106). Maßgeblich

ist allein, inwieweit Online-Angebote funktional der Presse entsprechen. Jedenfalls journalistisch-redaktionell aufbereitete Beiträge in Wort und Bild, die an der für das demokratische Gemeinwesen unentbehrlichen Aufgabe der Wiedergabe der Meinungsvielfalt und der Meinungsbildung teilhaben, sind deshalb dem verfassungsrechtlichen Schutz der Pressefreiheit nach den dafür maßgeblichen Kriterien zuzuordnen. Dementsprechend unterfällt die digitale Presse, soweit sie funktional den traditionellen Presseerzeugnissen vergleichbar ist, der Pressefreiheit (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. Oktober 2024 - 6 S 37/24 - juris Rn. 12 f.). Von einem digitale Formen der Verbreitung umfassenden Begriff der Presse ist auch das Bundesverfassungsgericht ausgegangen, als es das Setzen eines Links in einem Online-Artikel wegen seiner Einbettung in eine presstypische Stellungnahme von der Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als erfasst angesehen hat (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Dezember 2011 - 1 BvR 1248/11 - BVerfGK 19, 278 <284>). Für den verfassungsrechtlichen Schutz als Presse ist gleichfalls ohne Belang, ob die digitale Version ergänzende Texte zu einer Printversion enthält, das alleinige Format der Publikation ist oder der Alternativverbreitung der Printversion dient.

- 13 b) Entgegen der Auffassung des BND ist der Kläger publizistisch tätig. Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. März 2019 - 7 C 26.17 - (BVerwGE 165, 82 Rn. 24 ff.) lässt sich die vom BND vertretene Meinung, die klägerische Tätigkeit diene nicht in eindeutiger Weise oder zumindest vorrangig einem publizistischen Zweck, nicht begründen. In dem in Bezug genommenen Urteil war die Aktivlegitimation eines Unternehmens zu beurteilen, das einen vornehmlich außerpublizistischen Geschäftszweck verfolgte und nicht vorrangig die Funktion der Presse wahrnahm. Die dort angelegten Maßstäbe führen im vorliegenden Fall indes zur Einordnung der Recherchetätigkeit des Klägers als Poesstetätigkeit. Das konkrete Auskunftsbegehren des Klägers dient einem journalistisch-redaktionellen Zweck. Er beabsichtigt, seine Rechercheergebnisse zum Erwerb und zur Nutzung der Software "Pegasus" nach Auswertung zu veröffentlichen. Die Annahme, eine Publikation diene der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse, ist für Journalisten und Redakteure ohne Weiteres regelmäßig gerechtfertigt (BVerwG a. a. O. Rn. 26). Ob der Kläger auch oder gar vorrangig als Projektleiter des Portals FragDenStaat.de tätig ist, bleibt ohne Be-

deutung für die Bejahung seiner Pressetätigkeit. Ob er diese haupt- oder nebenberuflich ausübt, ist gleichfalls unerheblich. Dass die Plattform Bürgerinnen und Bürger bei der Stellung von Anträgen auf Informationszugang nach den verschiedenen Informationsfreiheitsgesetzen unterstützt, steht der Beurteilung der Tätigkeit des Klägers als Pressetätigkeit gleichfalls nicht entgegen. Überdies kommt es auf eine Beurteilung der Tätigkeit der Plattform nicht an. Sie ist nicht Klägerin im vorliegenden Verfahren.

- 14 Der Kläger ist außerdem im Besitz eines bundeseinheitlichen Presseausweises für das Jahr 2024. Dieser gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 der Vereinbarung zwischen dem Vorsitz der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder und dem Trägerverein des Deutschen Presserates e. V. vom Journalistenverband Berlin und Brandenburg (JVBB) im Deutschen Journalistenverband ausgestellte Presseausweis indiziert, dass der Kläger als Inhaber des Ausweises sich auf die Pressefreiheit berufen kann. Anlass zu Ausführungen, unter welchen Voraussetzungen diese Indizwirkung entkräftet sein kann, besteht bei ihm nicht.
- 15 2. Es liegen aber überwiegende öffentliche Interessen vor, die dem verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch des Klägers entgegenstehen.
- 16 a) Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch fordert eine einzelfallbezogene Abwägung des Informationsinteresses der Presse mit entgegenstehenden öffentlichen und privaten Belangen. Belange, die nach Maßgabe einer Abwägung mit dem Informationsinteresse der Presse ein schutzwürdiges öffentliches Interesse an der Geheimhaltung von Informationen begründen und demgemäß den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse begrenzen können, sind vom BND als auskunftspflichtiger Stelle darzulegen und durch das Gericht grundsätzlich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollumfänglich zu überprüfen (BVerwG, Urteil vom 18. September 2019 - 6 A 7.18 - BVerwGE 166, 303 Rn. 16 ff. m. w. N.).

- 17 Als schutzwürdiges öffentliches Interesse anerkannt ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste. Dieses Erfordernis, das das Bundesverfassungsgericht als Grenze des parlamentarischen Informationsanspruchs aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG anerkannt hat (BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 - BVerfGE 146, 1 Rn. 94 f., 109, 112 ff.) und das als überwiegendes öffentliches Interesse in den Kanon der Auskunftsverweigerungsgründe nach den Landespressegesetzen eingeordnet werden kann, begrenzt den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse. Es findet – als Sicherung der Erfüllung der in § 1 Abs. 2 Satz 1 BNDG benannten Aufgaben des BND – spezielle Ausprägungen in dem Schutz der operativen Vorgänge des Dienstes, dem Schutz seiner Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten, dem Schutz seiner Arbeitsweise und Methodik, dem Schutz seiner Mitarbeiter vor Enttarnung sowie in dem nachrichtendienstlichen Quellenschutz (BVerwG, Urteile vom 18. September 2019 - 6 A 7.18 - BVerwGE 166, 303 Rn. 19 f. m. w. N. und vom 9. November 2023 - 10 A 2.23 - NVwZ 2024, 573 Rn. 20).
- 18 Auch der Schutz der auswärtigen Interessen der Bundesrepublik Deutschland kann der Erteilung einer presserechtlichen Auskunft als überwiegendes öffentliches Interesse entgegenstehen (BVerwG, Beschlüsse vom 12. September 2024 - 10 VR 1.24 - NVwZ 2024, 1773 Rn. 27 und vom 6. November 2024 - 10 VR 3.24 - juris Rn. 7). Die Pflege auswärtiger Beziehungen fällt innerhalb des Verfassungsgefüges der Bundesrepublik Deutschland von der Verbandskompetenz her dem Bund zu (Art. 32 Abs. 1 GG), beim Bund zuvörderst der Bundesregierung. Deswegen steht ihr in diesem Bereich auch ein weit bemessener Spielraum eigener Gestaltung zu (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2008 - 2 BvE 1/03 - BVerfGE 121, 135 <158>), der sich weitgehend der gerichtlichen Kontrolle entzieht (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - NVwZ 2010, 321 Rn. 15). Bei der Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen bedient sich die Bundesregierung u. a. des BND, welcher gemäß § 1 Abs. 2 BNDG Erkenntnisse sammelt, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. Hierbei untersteht er der Aufsicht des Bundeskanzleramts gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 BNDG (BVerwG, Beschluss vom 12. September 2024 - 10 VR 1.24 - NVwZ 2024, 1773 Rn. 27 f.).

- 19 Liegt dem verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden ein umfassendes Abwägungsmodell zu Grunde, erweist sich keine dieser Ausprägungen schutzwürdiger öffentlicher Interessen als von vornherein abwägungsfest im Sinne eines Vorrangs des öffentlichen Geheimhaltungsinteresses vor dem Informationsinteresse der Presse. So wird sich insbesondere das Interesse an einem Geheimschutz für die operativen Vorgänge des Bundesnachrichtendienstes, ohne dass hierzu nähere Darlegungen seitens der Beklagten erforderlich sind, in der Abwägung mit dem Informationsinteresse der Presse regelmäßig durchsetzen (BVerwG, Urteil vom 18. September 2019 - 6 A 7.18 - BVerwGE 166, 303 Rn. 20). Der Regelvorrang des öffentlichen Geheimhaltungsinteresses ist entgegen der Auffassung des Klägers nicht auf Auskunftsbegehren zu beschränken, die sich auf den Einsatz menschlicher Quellen beziehen oder aufgrund derer die Enttarnung einer menschlichen Quelle droht. Vielmehr dient der Schutz operativer Vorgänge der Erfüllung der Aufgabe des BND. Operative Vorgänge setzen den Einsatz menschlicher Quellen nicht voraus, sondern umfassen alle Maßnahmen zur Informationsgewinnung. Ausschlaggebend ist nicht allein der Quellenschutz, sondern auch die Gefahr, dass durch Offenlegung operativer Vorgänge deren weitere Durchführung gefährdet oder Rückschlüsse auf die Arbeitsweise des BND möglich werden. Allerdings ist der Zeitablauf als bedeutsamer, wenn auch nicht allein ausschlaggebender Faktor in Rechnung zu stellen, so dass eine drohende Offenlegung lange Zeit zurückliegender operativer Vorgänge nur dann zu einem Ausschluss des Auskunftsanspruchs führt, wenn noch, was dann besonderer Darlegung durch die Beklagte bedarf, die Möglichkeit von Rückschlüssen auf die heutige nachrichtendienstliche Arbeitsweise besteht (BVerwG, Urteil vom 18. September 2019 - 6 A 7.18 - BVerwGE 166, 303 Rn. 20).
- 20 b) In Anwendung dieser Maßstäbe ist das publizistische Informationsinteresse hinsichtlich der Fragen zu 1., ob der BND Vereinbarungen oder Verträge mit der NSO Group oder Anderen in Bezug auf die Nutzung der Software "Pegasus" hat oder hatte und ob er "Pegasus" gekauft hat, gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse nachrangig.

- 21 Der BND hat im Einzelnen plausibel dargelegt, dass diese Auskünfte seine Funktionsfähigkeit beeinträchtigen können. Die Fragen zielen auf die Offenlegung der aktuellen nachrichtendienstlichen Arbeitsweise und Methodik des BND ab. Diese könnte mittelbar auch operative Vorgänge gefährden. Zuzugeben ist dem Kläger, dass nicht alle Angaben, die einen Bezug zur operativen Tätigkeit des BND haben, in einem Maße geheimhaltungsbedürftig sind, dass ein publizistisches Informationsinteresse regelmäßig zurückstehen muss. Das wäre nur der Fall, wenn Auskünfte über die Arbeitsweise und Methodik eine konkrete operative Tätigkeit gefährden könnten. Im Übrigen kommt es maßgeblich darauf an, ob die Bekanntgabe der begehrten Informationen Rückschlüsse auf die Arbeitsweise des BND ermöglicht. So liegt es hier. Zwar begehrt der Kläger mit den Eingangsfragen allein die Auskunft über die Existenz von Vereinbarungen mit der NSO Group oder Anderen, ohne sich auf konkrete Operationen zu beziehen. Die beanspruchte Information beinhaltet jedoch die Auskunft darüber, ob dem BND die Software "Pegasus" zur Verfügung steht. Damit wird die Möglichkeit von Operationen mit Hilfe der Software oder ihr Fehlen bekannt. Eine solche Bekanntgabe der Information, welche konkreten Operationen im Rahmen seiner Möglichkeiten nach dem Bundesnachrichtendienstgesetz überhaupt in Betracht kommen, muss indes unterbleiben. Nur so können nach den für den Senat überzeugenden Darlegungen der Beklagten Rückschlüsse auf konkrete Operationen und die Gefahr, dass laufende Operationen abgebrochen werden müssen, verhindert werden. Zielpersonen könnten anderenfalls gezielt nach Spuren der Software suchen, so dass der handelnde Nachrichtendienst aufgedeckt werden könnte oder die Zielpersonen ihr Kommunikationsverhalten ändern (vgl. auch die entsprechenden Erklärungen der Bundesregierung BT-Drs. 19/31818 S. 25 f. sowie BT-Drs. 19/32246 S. 4).
- 22 Die Informationen wären zudem für ausländische Geheim- und Nachrichtendienste und Andere mögliche Aufklärungsziele von bedeutendem Interesse. Diese könnten die Fähigkeiten des BND bei der nachrichtentechnischen Überwachung mithilfe von weiteren öffentlich verfügbaren Informationen ausleuchten, Rückschlüsse auf die technischen Fähigkeiten des BND ziehen und etwaige Spähmaßnahmen leichter entdecken, sich dagegen schützen und sie einem Staat zuordnen. Dies gilt bei einer Verneinung der verfahrensgegenständlichen Frage

ebenso wie bei einer Bejahung. Auch bei einer Verneinung ließe sich in Zusammenschau mit anderen Informationen ein genaueres Bild der Fähigkeiten und Arbeitsweise des BND zeichnen, was ebenfalls die Funktionsfähigkeit des BND nachhaltig beeinträchtigen könnte.

- 23 Der Schutz der Zusammenarbeit des BND mit anderen Nachrichtendiensten wäre bei Erteilung der Auskünfte gleichfalls beeinträchtigt. Um außen- und sicherheitspolitisch relevante Erkenntnisse zu gewinnen, ist er in vielen Fällen auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten angewiesen. Dabei erfährt der BND beispielsweise, welches Erkenntnisinteresse der ausländische Nachrichtendienst verfolgt. Die Zusammenarbeit setzt voraus, dass die beteiligten Nachrichtendienste sich wechselseitig darauf verlassen können, dass von ihnen für geheimhaltungsbedürftig angesehene Informationen auch von der anderen Seite geheim gehalten werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 - BVerfGE 143, 101 Rn. 127; BVerwG, Beschluss vom 20. Juli 2015 - 6 VR 1.15 - NVwZ 2015, 1383 Rn. 11). Würde der BND über das Ob und Wie seiner Zusammenarbeit mit Dritten sprechen, würde er von den ausländischen Diensten als unzuverlässiger Partner wahrgenommen werden, was die Erfüllung seiner Aufgaben beeinträchtigen könnte. Ergänzend kommt hinzu, dass eine Offenbarung einer Zusammenarbeit des BND mit einem ausländischen Unternehmen hinsichtlich eines bedeutenden Überwachungsinstruments auch die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland mit dem betreffenden ausländischen Staat – vorliegend Israel – beeinträchtigen könnte.
- 24 Sind die Eingangsfragen aus Geheimhaltungsgründen nicht zu beantworten, scheidet auch die Beantwortung der weiteren Fragen (2. a) bis h)) aus. Unabhängig davon, ob sich die Fragestellungen auf operative Vorgänge und/oder auf die Arbeitsweise und Methodik des BND beziehen, kommt es auf das Vorliegen einer der übrigen Fallkategorien, in denen das Informationsinteresse des Klägers hinter dem Geheimhaltungsinteresse des Staates zurückstehen müsste, nicht mehr an.
- 25 3. Aus Art. 10 EMRK ergeben sich hier wie regelmäßig keine weitergehenden Rechte (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - BVerwGE 159, 194 Rn. 45, vom 24. Januar 2018 - 6 A 8.16 - Buchholz 402.71 BNDG Nr. 7 Rn. 34,

vom 25. Oktober 2018 - 7 C 6.17 - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 19 Rn. 18 und vom 28. Oktober 2021 - 10 C 3.20 - BVerwGE 174, 66 Rn. 28).

26 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Rublack

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Bähr

### B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auf 5 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Rublack

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Bähr