



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Per beBPO
Verwaltungsgericht Berlin
- 2. Kammer -
Kirchstraße 7
10557 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97
10117 Berlin
BEARBEITET VON [REDACTED]
REFERAT/PROJEKT VB 2
TEL +49 (0) 30 18 682 [REDACTED] (oder 682-0)
FAX +49 (0) 30 18 682 [REDACTED]
E-MAIL VB2@bmf.bund.de
DATUM 19. September 2023

GZ **VB 2 - O 1346-VP/23/10009**

DOK **2023/0659283**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

In der Verwaltungsstreitsache

[REDACTED] ./.. Bundesrepublik Deutschland

- VG 2 K 189/23 -

wird die Beklagte beantragen,

die Klage abzuweisen.

Der angeforderte Verwaltungsvorgang VB 5 – O 1319/23/10002 (im Folgenden VV) wird ausschließlich elektronisch übermittelt. Sofern die Übersendung des Papiervorgangs für erforderlich gehalten wird, wird um Hinweis gebeten.

A. Sachverhalt

Mit IFG-Antrag vom 1. Januar 2023 bat der Kläger um Übersendung nachfolgender amtlicher Informationen (Bl. 1 VV):

„(1) Bitte listen Sie alle nach § 39 Absatz 1 Satz 1 Geldwäschegesetz (GwG) existierenden Dateien auf.

(2) Für welche der Dateien aus (2) bestehen Errichtungsanordnungen nach § 39 Absatz 1 Satz 1 GwG, wann wurden diese erlassen?

(3) Für welche Dateien aus (2) wurden Sofort-Anordnungen nach § 39 Absatz 3 Satz 2 GwG erlassen, wann wurden diese erlassen?

(4) Bitte zeigen Sie mir für jede Errichtungsanordnungen aus (2) und jede Sofort-Anordnungen aus (3) auf, wo diese jeweils für mich nachlesbar veröffentlicht sind. Alternativ zeigen Sie mir bitte auf, durch welchen Antrag bei wem ich an deren Wortlaut kommen kann und mit welchen Kosten dieser Antrag voraussichtlich verbunden ist.“

Darüber hinaus enthielt der Antrag zahlreiche formularmäßige Bearbeitungsbitten.

Der IFG-Antrag wurde mit Bescheid vom 23. Januar 2023 abgelehnt (Bl. 009R ff, 25 ff VV). Begründet wurde dies in Bezug auf die Fragen (1) und (2) mit dem Ausschlussgrund des § 3 Nummer 8 IFG i. V. m. §§ 10 Nummer 3 und 34 Nummer 3 SÜG i. V. m. § 1 Nummer 6 SÜFV (Bl. 25R f. VV). In Bezug auf Frage (3) wurde die Ablehnung mit dem Nicht-Vorliegen der Information (Bl 26 VV) und in Bezug auf Frage (4) mit dem Ausschlussgrund des § 3 Nummer 4 IFG i. V. m. der Einstufung der Dokumente als VS-NfD gemäß § 2 Absatz 2 Nummer 4 VSA (Bl. 26 f. VV).

Hiergegen legte der Kläger mit DeMail vom 26. Februar 2023 Widerspruch ein (Bl. 36 ff. VV). Die Einordnung der Dokumente unter § 1 SÜFV, soweit sie in Fragen (1) und (2) auch die FIU (*Anmerkung: Financial Intelligence Unit*) betreffen, seien wegen der seiner Meinung nach fehlenden „dauerhaften Zusammenarbeit“ mit Nachrichtendiensten nicht zutreffend. Zudem dürften ohnehin zahlreiche nicht sicherheitsüberprüfte Entwickler und andere Personen Kenntnis haben. Außerdem enthalte § 1 SÜFV eine Einschränkung, da nicht auf alle Tätigkeiten, sondern nur auf solche des § 28 GwG verwiesen werde.

Zur Ablehnung seiner Fragen (3) und (4) nahm der Kläger – soweit ersichtlich – zunächst keine Stellung.

Mit Erinnerungsschreiben vom 7. Mai 2023 (Bl. 35 VV) erinnerte der Kläger an den bis dahin unbearbeitet gebliebenen Widerspruch. Zudem wurde die Rechtmäßigkeit der VS-NfD-Einstufung bestritten und sinngemäß alle mit der Einstufung verbundenen Eckdaten (Einstufung wann und wie lange) erbeten.

Der Widerspruch wurde mit dem Kläger am 23. Mai 2023 zugestellten Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2023 (Bl. 39R ff, 65 ff. VV) zurückgewiesen und insbesondere zu den Einwänden des Klägers in Bezug auf den Ausschlussgrund des § 3 Nummer 8 IFG (Fragen 1 und 2) näher erläutert. In Bezug auf die Eckdaten der Einstufung wurde dem Kläger mitgeteilt, dass die VS-NfD-Einstufung jeweils im Zusammenhang mit der Erstellung oder Veraktung des

Dokuments erfolgt, der Einstufungsgrund in allen Fällen noch fortbesteht und eine kürzere Einstufungsfrist nicht vorgesehen wurde.

Mit seiner Klage vom 13. Juni 2023 verfolgt der Kläger sein Anliegen nur noch in Bezug auf die ursprünglichen Fragen 1, 2 und teilweise 4 – mithin ohne die auf die „Sofortanordnung“ nach § 39 Absatz 3 GwG bezogene Frage 3 und den diesen Aspekt betreffenden Teil der Frage 4 – weiter, formuliert seine Fragen insgesamt neu und begehrt mit Klageantrag Nummer 2 nunmehr von der Beklagten:

ihm „zu allen nach § 39 Absatz 1 Satz 1 GwG existierenden Dateien mitzuteilen:

1. das Jahr der Errichtungsanordnung,
2. das konkrete Datum der Errichtungsanordnung,
3. den Namen bzw. die Kurz-Beschreibung der Datei und der Errichtungsanordnung
4. die Errichtungsanordnung selbst
5. zu der Datei und der Errichtungsanordnung vorliegende Erklärungen und Dokumentation.“

Zur Begründung vertieft der Kläger sein Vorbringen im Widerspruchsverfahren.

B. Begründung des Klageabweisungsantrags

Die Klage ist teilweise unzulässig, im Übrigen ist sie unbegründet.

I. Teilweise Unzulässigkeit der Klage

Soweit der Kläger mit Klageantrag zu Nr. 2.5. Erklärungen und Dokumentationen zu nach § 39 Absatz 1 Satz 1 GwG existierenden Dateien und Errichtungsanordnungen begehrt, ist die Klage unzulässig. Die hier begehrten Informationen waren im IFG-Antrag vom 1. Januar 2023 noch nicht Gegenstand. Es handelt sich somit um eine Erweiterung seines Informationsbegehrens, das bisher noch Teil des Vorverfahrens gewesen ist.

Diese inhaltliche Ausweitung des IFG-Begehrens widerspricht dem Grundsatz, dass der gegenüber der Verwaltung gestellte Antrag und der im Gerichtsverfahren gestellte Antrag inhaltlich kongruent sein müssen. Zur Notwendigkeit der Kongruenz der vorgerichtlichen und gerichtlichen Anträge hat das Bundesverwaltungsgericht betont, dass

„die gerichtliche Geltendmachung von Auskunftsansprüchen grundsätzlich voraussetzt, dass der Antragsteller sein Auskunftsbegehren zuvor bei der auskunftspflichtigen Stelle geltend gemacht hat. Die gebotene behördliche Vorbefassung als Ausprägung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und Voraussetzung des Bedürfnisses, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu

nehmen, verlangt über die vorprozessuale Einschaltung der Behörde hinaus, dass ein bei der Verwaltung ohne Erfolg angebrachtes und das anschließend gerichtlich geltend gemachte Auskunftsbegehren auf inhaltlich kongruente Fragestellungen zielen. Zwar sind Auskunftsanträge als Willenserklärungen auslegungsfähig und ggf. auch auslegungsbedürftig, aber es ist den Pressevertretern zumutbar, eine Anfrage bereits gegenüber der Behörde präzise zu fassen. Umformulierungen einer im gerichtlichen Verfahren zur Entscheidung gestellten Frage dürfen deshalb den thematischen Kern der zuvor gegenüber der Verwaltung gestellten Anfrage nicht modifizieren.“

(BVerwG, Beschluss vom 26. Oktober 2017 – 6 VR 1/17 –, juris, Rn. 9, so auch: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 21. November 2019 – OVG 6 S 47.19 -, juris Rn. 34).

Dass das Bundesverwaltungsgericht auch bei IFG-Anträgen von diesem Grundsatz ausgeht, wird durch die o.g. Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 29. März 2023 – BVerwG 10 C 2/22, Rn. 13) deutlich. Insbesondere das IFG-Antragserfordernis nebst Vorverfahren würde schlicht überflüssig, soweit gegenüber der angegangenen Behörde gestellte IFG-Anträge erst in einem sich anschließenden Gerichtsverfahren beliebig modifiziert bzw. abgeändert werden könnten.

II. Unbegründetheit der Klage im Übrigen

Im Übrigen ist die Klage unbegründet.

Die dem IFG-Antrag zu Grunde liegende Errichtungsanordnung ist ein schriftliches Regelwerk zu Datenschutzzwecken, das für gemäß § 39 GwG jede neu einzurichtende automatisierte Datei, die personenbezogene Daten enthält und die die Financial Intelligence Unit (im Folgenden: FIU) zur Erfüllung ihrer Aufgaben führt, erforderlich ist (§ 39 GwG). Jede Errichtungsanordnung enthält Angaben zu Zweck der Datei, Rechtsgrundlage, betroffenem Personenkreis, Art der zu speichernden Daten, Anlieferung bzw. Eingabe der Daten, Voraussetzung der Datenübermittlung, Speicherdauer und notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen. Die Angaben dienen der internen und externen Datenschutzkontrolle. Nach § 39 Absatz 1 GwG bedarf jede Errichtungsanordnung, die die FIU erlässt, der Zustimmung des BMF und vor Erlass einer Errichtungsanordnung ist die Anhörung der oder des BfDI durchzuführen.

Dem Anspruch des Klägers auf Zugang zu amtlichen Informationen aus § 1 Absatz 1 IFG steht insbesondere § 3 Nummer 4 IFG i. V. m. der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz (Verschlusssachenanweisung - VSA) entgegen.

In allen Fällen unterliegt die Errichtungsanordnung nämlich der besonderen Vertraulichkeit im Sinne des § 2 Absatz 2 Nummer 4 VSA, da die Kenntnisnahme der Errichtungsanordnungen durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann.

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Begründungen im Bescheid (Blatt 25 ff VV) und im Widerspruchsbescheid (insbesondere Blatt 65 f. VV) verwiesen.

Errichtungsanordnungen sind nicht bloß formaler Natur, sondern enthalten materiell-verbindliche Verwaltungsvorschriften zur Dateinutzung. Errichtungsanordnungen im sicherheitssensiblen Bereich der FIU enthalten Informationen über polizeitaktische Vorgehensweisen, deren Preisgabe den Erfolg von Maßnahmen von Polizei- bzw. Sicherheitsbehörden beeinträchtigen könnte. Daher sind sie nicht öffentlich zugänglich und im Regelfall als Verschlusssachen mit dem Geheimhaltungsgrad „VS-NfD“ eingestuft (Herzog/Barreto da Rosa, 5. Aufl. 2023, GwG § 39 Rn. 1, 2; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, 1 BvR 1215/07, juris Rn 186).

Die automatisierten Dateien, auf die sich die Errichtungsanordnungen beziehen, dienen in ihrer Gesamtheit dem in § 28 Absätze 1 und 1a GwG normierten Kernauftrag der FIU, namentlich der Erhebung und Analyse von Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung und der Weitergabe dieser Informationen an die zuständigen inländischen öffentlichen Stellen zum Zwecke der Aufklärung, Verhinderung oder Verfolgung solcher Taten und der Sanktionsdurchsetzung. Vor diesem Hintergrund greift auch die Argumentation des Klägers nicht, der dem Wortlaut des § 1 Nummer 6 SÜFV insofern eine einschränkende Funktion entnehmen will, da die automatisierte Datenanalyse gerade der Erfüllung des Kernauftrages der Geldwäschebekämpfung und Sanktionsdurchsetzung im Sinne des § 28 Absätze 1 und 2 GwG dient. Insofern liegt auch eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten des Bundes vor. Die Nachrichtendienste stellen Anfragen zu laufenden Vorgängen bei der FIU und die FIU gibt ihrerseits möglicherweise relevante Erkenntnisse an die Nachrichtendienste weiter. Da die FIU die bei ihr vorhandenen Datenbestände umfassend auswertet, gibt es keine automatisierten Datenverarbeitungen, die nicht dem Anwendungsbereich des § 1 Nummer 6 SÜFV unterfielen.

Da in jedem Fall der Errichtungsanordnungen nach § 39 GwG der Schutzzweck des § 1 Nummer 6 SÜFV berührt ist, kommt es nach der Wertung des parlamentarischen Gesetzgebers der §§ 34 und 1 Absatz 4 SÜG in Verbindung mit der genannten Vorschrift des § 1 Nummer 6 SÜFV vorliegend auch nicht darauf an, dass in jedem Einzelfall eine konkrete Folgenauswertung nach § 2 Absatz 2 Nummer 4 VSA in Verbindung mit Anlage III zur VSA durchgeführt worden ist.

Für eine ausnahmsweise Aufhebung der Einstufung mit dem Geheimhaltungsgrad „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ besteht nach Auffassung der Beklagten vorliegend kein Raum.

Diesbezüglich vermögen insbesondere die Ausführungen des Klägers in seinem Schriftsatz vom 6. Juni 2023 die Wertung des parlamentarischen Gesetzgebers nach § 1 Nummer 6 SÜFV bzw. des § 1 Absatz 4 SÜG nicht zu erschüttern. Die Argumentation des Klägers, dass eine Einstufung als „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ obsolet sei, weil bereits Informationen auf der Website <https://fragdenstaat.de/a/279938#nachricht-814318> veröffentlicht worden sind, greift ebenfalls nicht durch. Dort wurde, wie vom Kläger dargelegt, die auf den 24. September 2021 datierte und mittlerweile außer Kraft gesetzte „Grundsatzverfügung Umfang der Beauskunftung GZ SV 6000 - 2021.800006 - DVIII.D.21 der FIU der GZD“ veröffentlicht. Diese Grundsatzverfügung enthält keine mit den herausverlangten Errichtungsanordnungen vergleichbaren sensiblen Informationen. Das vom Kläger genannte Programm goAML ist ein von allen FIUs genutztes Meldeprogramm, dessen Verdachtsmeldemaske von den Verpflichteten zur Abgabe der Geldwäscheverdachtsmeldungen genutzt wird. Die veröffentlichten Informationen über das Programm goAML lassen keine Rückschlüsse darauf zu, wie die FIUs die Verdachtsmeldungen im Anschluss auswertet. Im Gegensatz dazu ergibt sich das staatliche Interesse an der Geheimhaltung der Errichtungsanordnungen insbesondere aus den verbindlichen Verwaltungsvorschriften zur Dateinutzung im Rahmen der Analyse.

Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass bei Veröffentlichung einer der gegenständlichen Errichtungsanordnungen für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder konkret Nachteile entstehen können. Insbesondere besteht die bereits abstrakt dargelegte Gefahr, dass Informationen über Errichtungsanordnungen oder deren Inhalt zwangsläufig Rückschlüsse auf die internen Analyseprozesse der FIU gezogen werden können. Dies kann polizeiliche und geheimdienstliche Maßnahmen gefährden und insbesondere in den Bereichen der organisierten Kriminalität und Terrorismusfinanzierung dazu führen, dass Abwehrstrategien gegen die Nachverfolgung von inkriminierten Geldern entwickelt werden. Ebenfalls droht eine Gefahr der Umgehung von Sanktionen, die vor dem aktuellen Hintergrund mit besonderen Gefahren für die nationale und internationale Sicherheit verbunden ist.

Im Übrigen, so zum Ausschlussgrund des § 3 Nummer 8 IFG, wird Bezug genommen auf den Bescheid vom 23. Januar 2023 und den Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2023.

Da somit der Zugang zu den erbetenen Informationen ausgeschlossen ist, ist die Klage als unbegründet abzuweisen.

Im Auftrag

