



**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

OVG 10 B 1/24
VG 6 K 175/22 Berlin

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 10. April 2025 durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Wolnicki, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Seedorf und die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Wiedemann sowie die ehrenamtlichen Richter Broszio und Heinke für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aufgrund des Urteils jeweils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, ein Medienunternehmen, das bis September 2023 u.a. die Zeitung x_____ verlegte, begehrt die Erteilung von Aussagegenehmigungen für zwei frühere Mitglieder der Bundesregierung zu den Gründen der Ruhestandsversetzung eines politischen Beamten.

Am 20. Mai 2018 veröffentlichte die Zeitung x_____ einen Beitrag zum Verdacht manipulierter Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in dem es unter der Überschrift „Asyl-Affäre: Jetzt schon 13 Außenstellen unter Verdacht“ hieß: „8000 Anträge werden nachgeprüft. Minister X_____ tauscht Abteilungsleiter aus ... Bundesminister X_____ ... hat den für R_____ und das BAMF zuständigen Abteilungsleiter inzwischen ausgetauscht.“.

Der in dem Artikel genannte Ministerialdirektor a.D. S_____ wurde durch den Bundespräsidenten zum 30. Juni 2018 gemäß § 54 Abs. 1 BBG in den einstweiligen Ruhestand versetzt.

Der in dem Artikel genannte Ministerialdirektor strengte daraufhin ein zivilgerichtliches Verfahren auf Unterlassung dieser Berichterstattung an, in dem er erstinstanzlich erfolgreich geltend machte, dass die hiesige Klägerin den nicht der Wahrheit entsprechenden Eindruck erweckt habe, die sog. BAMF-Affäre sei Grund dafür gewesen, dass er seines Postens enthoben worden sei. Im Berufungsverfahren vor

dem Hanseatischen Oberlandesgericht – 7 U 55/19 – beschloss dieses am 21. September 2021 u.a., durch Vernehmung der Zeug/innen I_____ und M_____ Beweis zu erheben über die Behauptung der hiesigen Klägerin, für die Entscheidung, den dortigen Kläger in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, seien die Vorfälle in der BAMF-Außenstelle Bremen und die ihr zugrundeliegenden Defizite in BAMF und G_____ ursächlich gewesen, und über die gegenbeweisliche Behauptung des dortigen Klägers, er sei nicht wegen der sog. „BAMF-Affäre“ in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden. Im dortigen Verfahren bekundete der Kläger schriftsätzlich, die von der Beklagten benannten Personen könnten gern als Zeugen gehört werden, denn keine von ihnen werde deren Behauptung stützen.

Mit Schreiben vom 21. September 2021 ersuchte das Hanseatische Oberlandesgericht die Bundesregierung um Erteilung der erforderlichen Aussagegenehmigungen. Zwischen Oktober 2021 und März 2022 wurde die Entscheidung hierüber ressortintern innerhalb des federführenden Bundesministeriums i_____ sowie ressortübergreifend mit dem G_____ und dem Bundesministerium i_____ abgestimmt.

Auf der Tagesordnung des Bundeskabinetts vom 16. März 2022 standen als ohne Aussprache im Block zu beschließender TOP 1 u.a. die Versagung von Aussagegenehmigungen für die G_____ a.D. I_____ und den G_____ a.D. M_____ (Kabinettsvorlagen 20/01004 des G_____ vom 9. März 2022 und 20/06017 des G_____ vom 4. März 2022). In einer Sammel-E-Mail vom 16. März 2022 teilte das Kabinettsreferat des Bundeskanzleramtes dem Verteilerkreis mit, dass das Kabinett beendet und alle Vorlagen ohne Änderung beschlossen worden seien. Zur Begründung des Beschlussvorschlags, die Aussagegenehmigungen zu versagen, heißt es im Text der entsprechenden Kabinettsvorlagen nahezu gleichlautend: Durch eine Zeugenvernehmung, mit der die Hintergründe des auf Vertrauen, Loyalität und Verschwiegenheit beruhenden Verhältnisses des dienstvorgesetzten Ministers zu einem leitenden Beamten seines Hauses offengelegt werden müssten, werde die Erfüllung (auch zukünftiger) öffentlicher Aufgaben, im vorliegenden Fall der Leitung des Bundesministeriums des Innern, ernstlich gefährdet oder erheblich erschwert. § 54 Abs. 1 BBG schütze die Entscheidungsfreiheit von Minister/innen, sich jederzeit von ihren politischen Beamt/innen zu trennen und diese in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, da es für die Amtsausübung politischer Beamt/innen erforderlich sei, in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung zu stehen. Ob ein entsprechendes

Vertrauen fortbestehe, sei eine höchstpersönliche Entscheidung, die zur Gewährleistung einer funktionsfähigen und leitungsverantwortlichen Verwaltung weder von politischen Gremien noch von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden müsse. Eine Willkürentscheidungen vorbeugende Kontrolle erfolge allein durch die Befassung von Bundeskanzler/in (§ 19 GOBReg) und Bundespräsident/in (§ 54 Abs. 1 BBG, der diesem explizit Ermessen einräume) sowie den für den politischen Beamten eröffneten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz, der indes auf eine Willkürkontrolle beschränkt sei. § 54 Abs. 1 BBG schütze im Rahmen der ministeriellen Entscheidungsfreiheit auch die Vertraulichkeit der konkreten Beweggründe der Entscheidung. Die Vertraulichkeit des Verfahrens gewährleiste insbesondere eine von außen unbeeinflusste Entscheidung über die Versetzung, die andernfalls unterbleiben oder verzögert werden könne, wenn politische Differenzen oder Unstimmigkeiten offengelegt werden müssten und zum politischen oder medialen Diskussionsgegenstand würden. Dies gelte auch nach Beendigung des Amtsverhältnisses fort, weil nur so sichergestellt sei, dass Entscheidungen unbeeinflusst von der Sorge getroffen würden, deren Gründe später öffentlich machen zu müssen. Der Schutz der Vertraulichkeit dürfe nicht dadurch unterlaufen werden, dass der Minister/ die Ministerin über seine/ ihre Gründe bzw. der Bundeskanzler/ die Bundeskanzlerin über die ihm/ihr ggf. bekannt gewordenen Gründe im Rahmen eines Zivilgerichtsverfahrens Auskunft zu geben verpflichtet seien.

Nachdem das G_____ministerium dem Hanseatischen Oberlandesgericht mit Schreiben vom 18. März 2022 mitgeteilt hatte, eine Aussagegenehmigung werde versagt, weil durch eine Zeugenvernehmung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährdet bzw. erheblich erschwert werde, wies dieses die dortigen Verfahrensbeteiligten mit Schreiben vom 29. März 2025 darauf hin, dass einer Zeugenvernehmung nunmehr ein Hindernis von ungewisser Dauer entgegenstehe.

Mit Schreiben vom 29. April 2022 erhob die Klägerin gegen die Beschlüsse der Bundesregierung Widerspruch mit der Begründung, dass die Beklagte einen Versagungsgrund lediglich pauschal behauptet habe, ohne die auf den konkreten Fall bezogenen Umstände darzulegen. Daraufhin erklärte das G_____ mit Schreiben vom 13. Mai 2022 unter Beifügung der Kabinettsbeschlussvorlage 20/06017, dass keine Veranlassung bestehe, der Entscheidung abzuweichen und eine neuerliche Beschlussfassung herbeizuführen.

Am 16. Juni 2022 hat die Klägerin Klage erhoben – VG 6 K 175/22 –, mit der sie ihr Begehren weiterverfolgt hat, die vom Hanseatischen Oberlandesgericht ersuchte Aussagegenehmigung im vollen Umfang zu erteilen. Zur Begründung hat sie geltend gemacht, eine erhebliche Erschwerung bzw. ernstliche Gefährdung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sei nicht zu besorgen, nachdem die Ruhestandsversetzung bereits viele Jahre zurückliege und als die Zeugen benannten Bundesregierungsmitglieder ihre politische Karriere bereits beendet hätten. Nach der gesetzgeberischen Wertung sei der Wahrheitsfindung grundsätzlich Vorrang einzuräumen und das Risiko hinzunehmen, später zu den Gründen einer Ruhestandsversetzung aussagen zu müssen, welche ohnehin offenzulegen seien, wenn der politische Beamte gegen diese um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nachsuche. Das Interesse an der Vertraulichkeit müsse zurücktreten, wenn ein Zivilgericht darüber zu befinden habe, ob die Berichterstattung eines Pressemediums über Missstände in Bundesbehörden wahrheitsgemäß sei. Das Bundeskabinett habe mit der ungeprüften Übernahme der Beschlussvorlage kein eigenes Ermessen ausgeübt und die Möglichkeit einer beschränkten Aussagegenehmigungserteilung nicht geprüft.

Ihren zeitgleich gestellten Antrag, die Beklagte im Wege einstweiliger Anordnung zu verpflichten, der G_____ a.D. I_____ und dem G_____minister a.D. M_____ Aussagegenehmigungen für das Berufungsverfahren – 7 U 55/19 – des Hanseatischen Oberlandesgericht zu erteilen, hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 1. November 2022 abgelehnt. Die hiergegen gerichtete Beschwerde hat der Senat mit Beschluss vom 26. April 2023 – OVG 10 S 44/22 - zurückgewiesen. Die diesbezügliche Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 20. Oktober 2023 – 1 BvR 1007/23 – nicht zur Entscheidung angenommen.

Mit Urteil vom 22. November 2023 hat das Verwaltungsgericht die Klage mit der Begründung abgewiesen, die Genehmigung dürfe versagt werden, da bei einer Offenlegung der Gründe für die Versetzung des Leiters der Abteilung R_____ des G_____ministeriums in den einstweiligen Ruhestand die auch zukünftige Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährdet bzw. erheblich erschwert wäre, und die Bundesregierung habe das ihr zukommende Versagungsermessen fehlerfrei ausgeübt. Die in Art. 65 GG garantierte Ressortverantwortung umfasse das Recht der einzelnen Minister, Schlüsselstellen mit politischen Beamten zu besetzen, deren Amtsführung für die wirksame Durchführung der politischen Ziele der Regierung

essentiell sei und jederzeit das volle Vertrauen genießen müsse und die von dem Minister jederzeit und ohne Rechtfertigungsdruck in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, wenn nach dessen höchstpersönlicher Einschätzung das Vertrauen nicht mehr uneingeschränkt bestehe. Die einengende Vorwirkung des Wissens um eine mögliche zukünftige Pflicht, vor Gericht zu den Gründen von Personalentscheidungen im Leitungsbereich auszusagen, könne sich negativ auf die tatsächliche Freiheit der Minister, von dieser Befugnis Gebrauch zu machen, und damit auf die effektive Ausübung der ministeriellen Ressortleitungsfunktion auswirken. Dass der Sachverhalt länger zurückliege, ändere nichts an der Eignung einer Aussageverpflichtung, zukünftige Mitglieder der Bundesregierung an der Ausübung dieser Befugnis zu hindern. Nichts anderes folge aus dem Recht des betroffenen politischen Beamten, die Willkürfreiheit seiner Zurruesetzung gerichtlich überprüfen zu lassen, da dieser hier zu erkennen gegeben habe, kein Interesse an einer Offenlegung zu haben. Im Rahmen ihrer Ermessensausübung habe die Beklagte den Gleichheitsgrundsatz gewahrt, dem Interesse an der Wahrheitsfindung hinreichend Rechnung getragen, das im Zivilprozess ein geringeres Gewicht als im Strafprozess habe, und auch die Bedeutung der Pressefreiheit nicht verkannt. Dass die Klägerin auf Genehmigungen angewiesen wäre, um von ihrer Pressefreiheit überhaupt Gebrauch machen zu können, sei nicht ersichtlich, da die Berichterstattung über Vorfälle im Bundesamt nicht Gegenstand des Unterlassungsverfahrens sei. Weder komme vorliegend eine bloße Beschränkung der Genehmigung in Betracht noch könne die für die Versagung gegebene Begründung einzelfallbezogener gefasst werden, ohne damit bereits die konkreten Entlassungsgründe zu offenbaren.

Mit der vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen und am 20. Dezember 2023 eingelegten Berufung verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter. Zur Begründung macht sie geltend, dass das Verwaltungsgericht zu Unrecht schon vom Vorliegen eines Versagungsgrundes i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG ausgegangen sei, den die Beklagte nur pauschal behauptet, jedoch weder in der maßgeblichen Begründung gegenüber dem Hanseatischen Oberlandesgericht noch in den Beschlussvorlagen der unbelegten Kabinettsentscheidungen einzelfallbezogen glaubhaft gemacht habe. Auf dieser Grundlage sei eine effektive gerichtliche Überprüfung des Vorliegens von Versagungsgründen nicht möglich, derer es hier ebenso wie im Rahmen eines In-Camera Verfahrens gemäß § 99 Abs. 2 VwGO bedürfe, um das aus der Geheimhaltung resultierende Rechtsschutzdefizit zu kompensieren. Gegen die von der Beklagten behauptete ernstliche Gefährdung und

erhebliche Erschwerung ministerieller Ressortleitungsaufgaben im Fall der Zeugenaussage spreche, dass die Beweisfrage beschränkt und mit einem Satz zu beantworten sei, ggf. nur ein objektives Fehlverhalten offenbart würde, über das bereits medial berichtet worden sei, ferner, dass der Unterlassungskläger in die Beweisaufnahme eingewilligt habe, es an jeglicher Prognose zur Schadenswahrscheinlichkeit fehle, der Sachverhalt inzwischen fast sieben Jahre zurückliege und beide Zeugen keine politische Karriere mehr anstrebten sowie dass aufgrund rechtsstaatlicher Vorkehrungen der Zivilgerichte nicht mit einer Flut von Genehmigungsanfragen zu rechnen sei. Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts diene die Regelung des § 54 BBG auch nicht dazu, die handelnden Regierungsmitglieder von der einengenden Vorwirkung eines Rechtfertigungsdrucks der Entlassung politischer Beamter zu befreien, sondern habe lediglich haushaltsrechtliche Gründe und schütze allenfalls die Entscheidungsfreiheit des Bundespräsidenten. Jedenfalls aber habe das Verwaltungsgericht verkannt, dass eine unterstellte Ermessensausübung der Beklagten rechtsfehlerhaft erfolgt sei. Zum einen habe das federführende Referat des G_____ministeriums sich von Beginn an ergebnisorientiert auf eine Ablehnung festgelegt und Einwendungen anderer Ressorts ignoriert. Indem die Beklagte den Aussageschutz für nahezu alternativlos erkläre, habe sie eine unzulässige Bereichsausnahme geschaffen, die dem gesetzgeberisch statuierten Vorrang des Interesses an der Wahrheitsfindung gegenüber dem Interesse an der Geheimhaltung widerspreche, von dem nur im Rahmen eines konkret darzulegenden Einzelfalls und als ultima ratio abgewichen werden dürfe. Schließlich sei der Ermessensgebrauch der Beklagten fehlerhaft, weil er ausblende, dass die Klägerin das presserechtliche Unterlassungsverfahren ohne die Zeugenaussage voraussichtlich verlieren werde und damit der Effektivität zivilgerichtlichen Rechtsschutzes und dem Gewicht der Meinungs- und Pressefreiheit, die sich auch auf die Berichterstattung über nicht erweislich wahre Umstände erstrecke, unzureichend Rechnung trage.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 22. November 2023 zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung der Beschlüsse des Bundeskabinetts vom 16. März 2022 zu verpflichten, der G_____ a.D., Frau I_____, und dem Bundesminister a.D., Herrn M_____, die Genehmigung nach § 6 Abs. 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 BMinG zu erteilen, als Zeugin bzw. Zeuge in dem vor dem

Hanseatischen Oberlandesgericht anhängigen Verfahren zum Aktenzeichen 7 U 55/19 entsprechend des Beweisbeschlusses des Hanseatischen Oberlandesgerichts vom 21. September 2021 darüber auszusagen, ob die Vorfälle in der Außenstelle G_____ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und die ihr zugrundeliegenden Defizite beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und im damaligen Bundesministerium i_____ (sog. BAMF-Affäre) für die Entscheidung, den Ministerialdirektor a.D. S_____ in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, ursächlich gewesen sind.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das erstinstanzliche Urteil unter Verweis darauf, dass die Klägerin in § 7 Abs. 1 BMinG zusätzliche Anforderungen hineinlese, von einem Regel-Ausnahmeverhältnis ausgehe, das den Ermessensspielraum der Regierung verkürze und verkenne, dass das Grundrecht der Pressefreiheit sie weder davon entbinde, die Wahrheit ihrer Berichterstattung im Bestreitensfall zivilprozessual beweisen zu müssen, noch einen Anspruch begründe, ein Unterliegen infolge Beweisfälligkeit durch Inanspruchnahme eines Ausforschungsbeweismittels abzuwenden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte des vorliegenden Verfahrens (2 Bände) und des Eilverfahrens VG 6 L 174/22 bzw. OVG 10 S 44/22 (1 Band) sowie auf die Verwaltungsvorgänge des G_____ministeriums (436 Seiten) und des G_____ (Gruppe 6_____: 30 Seiten, Referat P_____: 3 Seiten) der Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Klägerin hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.

Die Berufung ist statthaft, da sie vom Verwaltungsgericht zugelassen worden ist. Sie ist auch sonst zulässig. Insbesondere hat die Klägerin sie innerhalb der Monatsfrist (§ 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO) bei dem zuständigen Verwaltungsgericht

eingelegt und nach zweimaliger Fristverlängerung aufgrund rechtzeitig gestellter Fristverlängerungsanträge (§ 124a Abs. 3 Sätze 1 und 3 VwGO) rechtzeitig begründet. Die Berufung bleibt aber in der Sache ohne Erfolg. Die Klage ist zwar zulässig (I.), jedoch nicht begründet (II.).

I. Die Klage ist zulässig. Sie ist als Verpflichtungsklage statthaft und von der klagebefugten Klägerin rechtzeitig erhoben worden; insoweit macht sich der Senat in Anwendung von § 130b Satz 2 VwGO die ausführliche Begründung des Verwaltungsgerichts zu eigen. Auch besteht das Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin ungeachtet dessen fort, dass diese den Geschäftsbetrieb der „G_____“ zwischenzeitlich auf eine andere konzernverbundene Gesellschaft ausgegliedert hat, da dieser Umstand angesichts der Möglichkeit einer Wiederaufnahme der Tätigkeit den Fortbestand des zivilrechtlichen Unterlassungsanspruchs, dessen Abwehr die streitgegenständliche Verpflichtungsklage dient, unberührt lässt.

II. Die Klage ist jedoch unbegründet, denn die Versagung der Aussagegenehmigungserteilung für die beiden früheren Mitglieder der Bundesregierung ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Diese hat keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten Aussagegenehmigungen, da ein Versagungsgrund gegeben ist (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO, dazu unter 2.). Auch ein Anspruch der Klägerin auf ermessensfehlerfreie Neubescheidung ihres Genehmigungsbegehrens besteht nicht, weil die Beklagte ihr Versagungsersuchen bereits fehlerfrei zulasten der Klägerin ausgeübt hat (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2, § 114 Satz 1 VwGO, dazu unter 3.).

1. Rechtsgrundlage für die Erteilung der begehrten Aussagegenehmigung ist § 6 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 des Bundesministergesetzes – BMinG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 414).

a. Sowohl die frühere G_____ als auch der ehemalige G_____ bedürfen für eine Zeugenaussage betreffend die während ihrer Amtszeit erfolgte Versetzung des Abteilungsleiters R_____ im Bundesministerium i_____, Ministerialdirektor a.D. S_____ der von dem Hanseatischen Oberlandesgericht erbetenen Genehmigung.

Denn nach § 6 Abs. 1 Satz 1 BMinG sind die Mitglieder der Bundesregierung, auch nach Beendigung ihres Amtsverhältnisses, verpflichtet, über die ihnen amtlich bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Auch wenn sie

nicht mehr im Amt sind, dürfen sie gemäß § 6 Abs. 2 Alt. 1 BMinG über solche Angelegenheiten ohne Genehmigung der Bundesregierung nicht vor Gericht aussagen.

Das Verschwiegenheitsgebot erstreckt sich damit auf alle gegenwärtigen und ehemaligen Mitglieder der Bundesregierung, die nach Art. 62 des Grundgesetzes – GG – aus dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin und den Bundesministern und Bundesministerinnen besteht, und gilt für alle amtlich bekanntgewordenen Angelegenheiten. Hierzu gehören auch die Umstände, die einen Bundesminister oder eine Bundesministerin dazu veranlassen, beim Bundespräsidenten die Versetzung eines politischen Beamten seines Ressorts in den einstweiligen Ruhestand gemäß § 19 Satz 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung i.d.F. der Bekanntmachung vom 21. November 2002 (GMBl. S. 848) – GOBReg – in Verbindung mit § 54 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 72) – BBG – zu beantragen und die dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin im Rahmen der von diesem oder dieser gemäß § 19 Satz 2 GOBReg vorab einzuholenden Stellungnahme bekannt werden.

b. § 7 Abs. 1 BMinG bestimmt, dass Mitgliedern der Bundesregierung die Genehmigung, als Zeuge auszusagen, nur versagt werden *soll*, wenn die Aussage dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde. Dementgegen sieht § 68 Abs. 1 BBG – ebenso wie die wortgleiche Vorgängerregelung in § 62 Abs. 1 BBG i.d.F. vom 14. Juli 1953 [BGBl. I S. 551] – vor, dass Bundesbeamten die Genehmigung nur versagt werden *darf*, wenn die Aussage dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde. Ferner bestimmt § 37 Abs. 4 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389) – BeamtStG – für Bundes- und Landesbeamte, dass die Genehmigung nur versagt werden *darf*, wenn die Aussage dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes *erhebliche* Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde.

aa. Zur Dogmatik der beiden erstgenannten Normen hat das Bundesverwaltungsgericht in der Vergangenheit zwei grundlegende Entscheidungen getroffen, denen der Senat folgt.

(1) Das Urteil vom 24. Juni 1982 – 2 C 91/81 – betrifft den Anwendungsbereich des § 62 Abs. 1 BBG a.F. (bzw. jetzt § 68 BBG) im Strafverfahren, konkret die Klage zweier des Mordes Angeklagter auf Erteilung einer Aussagegenehmigung für einen Beamten des Bundesamtes für Verfassungsschutz in dem Bestreben, durch dessen Aussage die Glaubwürdigkeit des Hauptbelastungszeugen zu erschüttern (ebd. Rn. 1).

Das Urteil führt aus (ebd. Rn. 33), die genannte Norm nehme eine Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen des Staatswohls und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einerseits und dem Interesse an einer umfassenden und uneingeschränkten Wahrheitsfindung sowie den damit zusammenhängenden Interessen andererseits vor und räume dem Interesse an der Wahrheitsfindung grundsätzlich den Vorrang gegenüber dem Interesse an der Geheimhaltung ein. Die Aussagegenehmigung dürfe einem Beamten nur versagt werden, wenn die Aussage dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereite oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde. Anderenfalls sei sie ihm zu erteilen. Bezugnehmend auf die Entscheidung BVerwGE 46, 303, 307 heißt es weiter, der Dienstvorgesetzte habe nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes bei dieser Entscheidung kein Ermessen. Wegen des für die Allgemeinheit hohen Wertes und des Gewichtes, die der "Erfüllung öffentlicher Aufgaben" beizumessen seien, habe der Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich bei "ernstlicher" Gefährdung oder "erheblicher" Erschwerung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben für gewahrt gehalten. Hieraus folge, dass sich – unbeschadet der Verpflichtung zur Berücksichtigung der Besonderheiten des einzelnen Falles schon bei der Prüfung, ob durch die Aussage die Erfüllung öffentlicher Aufgaben "ernstlich" gefährdet oder "erheblich" erschwert werde – in der Regel aus der Feststellung der vom Gesetzgeber für die Versagung der Aussagegenehmigung geforderten Voraussetzungen zugleich das Übergewicht der in § 62 Abs. 1 BBG a.F. (bzw. jetzt § 68 BBG) geschützten Interessen der Allgemeinheit ergebe und eine nochmalige Abwägung der widerstreitenden Interessen in der Regel nicht erforderlich sei.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gelte in Fällen, in denen verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter berührt sein könnten und in denen die widerstreitenden Interessen deshalb auch an ihnen unmittelbar zu messen seien. Dass dies u.a. für die Aussagegenehmigungsverweigerung im Strafprozess gelte, dessen zentrales Anliegen es sei, zur Verwirklichung des materiellen Schuldprinzips den wahren Sachverhalt zu ermitteln, begründet das Urteil (ebd. Rn. 34) mit dem Spannungsverhältnis, das zwischen der Verschwiegenheitspflicht des Beamten, die als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) Verfassungsrang hat und den mit ihr geschützten Interessen der Allgemeinheit einerseits und dem aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) in Verbindung mit dem allgemeinen Freiheitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) abgeleiteten Anspruch des Angeklagten auf ein faires rechtsstaatliches Strafverfahren andererseits bestehe. Da letzterer von allen auf den Gang eines Strafverfahrens Einfluss nehmenden staatlichen Organen zu beachten sei, dürfe die Behörde die ihr obliegenden Aufgaben, auch wenn diese bedeutsam seien, nicht per se als genügende Rechtfertigung ansehen, sich der Mitwirkung an der Wahrheitsermittlung zu entziehen, sondern müsse sie den hohen Rang der gerichtlichen Wahrheitsfindung für die Sicherung der Gerechtigkeit und das Gewicht des Freiheitsanspruchs des Angeklagten bei ihrer Entscheidung berücksichtigen und ihm genügendes Gewicht beimessen. Im Einzelfall erforderlich sei eine sorgfältige Abwägung der im Widerstreit stehenden verfassungsrechtlichen Rechtsgüter unter Berücksichtigung des gesamten konkreten Sachverhalts unter Berücksichtigung der Schwere der Straftat, des Ausmaßes der dem Angeklagten drohenden Nachteile und des Gewichts der einer bestmöglichen Aufklärung entgegenstehenden Umstände und des Stellenwerts des Beweismittels im Rahmen der Beweislage (ebd. Rn. 35).

Schließlich führt das Urteil aus (ebd. Rn. 36), die Rechtmäßigkeit der Versagung im konkreten Fall sei von den Verwaltungsgerichten in vollem Umfange zu überprüfen; dies bedeute jedoch nicht, dass Gründe, die für die Versagung der Genehmigung ganz oder zum Teil maßgebend gewesen seien, im Streit um die Genehmigung in vollem Umfange zu eröffnen seien. Ähnlich der Vorschrift des § 99 VwGO sei eine eingeschränkte Darlegung der Verhältnisse erforderlich, die nur so weit zu gehen brauche, dass das Gericht in die Lage versetzt werde, Schlüsse darauf zu ziehen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorlägen oder nicht. Dies erfolge mittels einer Glaubhaftmachung, für die es genüge, dass der Amtsträger dem Gericht seine Wertung der Tatsachen als geheimhaltungspflichtig so einleuchtend darlege,

dass das Gericht jene Wertung unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Belange noch als triftig anerkennen könne.

(2) Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. August 1999 – 2 VR 1.99 – betrifft den Anwendungsbereich des § 7 BMinG im Untersuchungsausschussverfahren eines Landesparlaments.

Dort heißt es, dass die lückenlose Sachverhaltsaufklärung durch Untersuchungsausschüsse der wirksamen parlamentarischen Kontrolle und dem Gemeinwohl diene, keine geringere Bedeutung als die Tatsachenermittlung im Strafverfahren habe (ebd. Rn. 27) und eine hierfür benötigte Aussagegenehmigung daher grundsätzlich nur unter den gleichen Voraussetzungen versagt werden dürfe wie im Strafverfahren (ebd. Rn. 29).

Weiter heißt es dort (ebd. Rn. 30) unter Verweis auf die Entscheidung BVerwGE 46, 303, 307 und die vorgenannte Entscheidung, einem Beamten dürfe die Genehmigung, als Zeuge auszusagen, nur versagt werden, wenn die Voraussetzungen des § 62 Abs. 1 BBG a.F. (bzw. § 68 BBG) erfüllt seien, und der Dienstvorgesetzte habe bei der Entscheidung nach dem eindeutigen Wortlaut dieser Vorschrift kein Ermessen. Der Mitglieder der Bundesregierung betreffende § 7 Abs. 1 BMinG sei zwar als "Soll"-Vorschrift im verwaltungsrechtlichen Sinne ausgestaltet, im Regelfall bedeute das "Soll" jedoch ein "Muss", und nur bei Vorliegen besonderer atypischer Umstände dürfe die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden. Beide Regelungen enthielten eine gesetzliche Abwägung zwischen den widerstrebenden Interessen des Staatswohls und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einerseits und dem Interesse an einer umfassenden und uneingeschränkten Wahrheitsfindung sowie den schutzwürdigen Belangen, denen sie diene, andererseits und räumten dem Interesse an der Wahrheitsfindung grundsätzlich den Vorrang gegenüber dem Interesse an der Geheimhaltung ein.

Schließlich heißt es dort (ebd. Rn. 31), dass die Rechtmäßigkeit der Versagung von den Verwaltungsgerichten in vollem Umfang zu überprüfen sei, diesem Umstand jedoch im Streit um die Genehmigungserteilung keine Verpflichtung zur vollständigen Offenbarung korrespondiere, sondern es genüge, dem Gericht die Wertung der Tatsachen als geheimhaltungsbedürftig so einleuchtend darzulegen, dass sie unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Belange als triftig anerkannt werden könne.

bb. Die hieraus folgende Dogmatik für die verwaltungsgerichtliche Überprüfung der Versagung einer Aussagegenehmigung nach § 7 Abs. 1 BMinG bedarf angesichts des widerstreitenden Verständnisses der Beteiligten folgender Klarstellung:

(1) Für die Prüfung der Tatbestandsseite gilt:

(a) Die für Beamte geltende „darf nur“-Formulierung des § 68 Abs. 1 BBG bzw. § 62 Abs. 1 BBG a.F. impliziert eine zwingende Tatbestandsvoraussetzung, deren Nichterfüllung eine Pflicht zur Erteilung der Aussagegenehmigung begründet und die Möglichkeit ihrer Versagung sperrt. Nur die danach abschließenden Tatbestandsvoraussetzungen der Norm – und nicht etwa ihre Rechtsfolgenseite – nimmt das Bundesverwaltungsgericht in den Blick, wenn es in den beiden vorgenannten Entscheidungen formuliert, dass der Dienstvorgesetzte bei der Entscheidung „kein Ermessen“ habe; es meint damit also das fehlende Ermessen, über die zuvor zitierten, in der Norm benannten Versagungsgründe hinauszugehen. Dies ergibt sich zum einen aus dem jeweils unmittelbar vorausgehenden Satz („Andernfalls ist sie ihm zu erteilen“ bzw. „Nur unter denselben Voraussetzungen darf einem Beamten die Genehmigung versagt werden“) und wird zum anderen dadurch bestätigt, dass die maßgebliche Passage der jeweils in Bezug genommenen Entscheidung BVerwGE 46, 303, 307 (Beschluss vom 3. Oktober 1974 - I WB 1/74 – zitiert nach beck-online, unter II.2.) lautet: „Ob die in § 62 BBG bezeichneten Gründe vorliegen, ist ... eine reine Tat- und Rechtsfrage, bei der dem Vorgesetzten nach der vom Gesetz gewählten Formulierung ein Ermessensspielraum nicht gegeben ist“ (wie hier: v. Roetteken, in: HBR Bd. IV, Stand Juni 2024, § 37 BeamStG Rn. 187, 218; Kugele, BBG, 2011, § 68 Rn. 6; Heid, in: BeckOK BeamtenR Bund, Stand Oktober 2023, § 68 BBG Rn. 3; Zängl, in: GKÖD Bd. I, Stand Mai 1999, § 62 BBG a.F., und Hampel, ebd., Stand Mai 2018, § 68 BBG, jeweils Rn. 9, 13).

(b) Die für Mitglieder der Bundesregierung geltende „soll nur“-Formulierung des § 7 Abs. 1 BMinG eröffnet die Möglichkeit einer Versagung auch in weiteren als den ausdrücklich genannten Fällen, knüpft diese erweiterte Möglichkeit jedoch an die Voraussetzung, dass besondere Umstände vorliegen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen. Nur diese Option eines über die ausdrücklich benannten Gründe hinausgehenden tatbestandlichen Versagungsgrunds ist gemeint, wenn das Bundesverwaltungsgericht im Beschluss vom 13. August 1999 – 2 VR 1.99 – Rn. 30 formuliert, dass die Behörde nur beim Vorliegen atypischer Umstände „nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden“ dürfe. Dies ergibt sich aus dem unmittelbar

vorausgehenden Satz, dass das "Soll" ein "Muss" im Regelfall bedeute, der – in Zusammenschau mit den davor wiedergegebenen Ausführungen zu § 62 Abs. 1 BBG a.F. („kein Ermessen“) – seinerseits zum Ausdruck bringt, dass die in den beiden Regelungen benannten tatbestandlichen Versagungsgründe für Beamte stets und für Regierungsmitglieder im Regelfall abschließend sind. Angesichts dessen hält der Senat an seinem abweichenden Verständnis der vorgenannten Urteils Passage zum Regel-Ausnahmeverhältnis im Beschwerdebeschluss vom 26. April 2023 (– OVG 10 S 44/22 –, juris Rn. 13) nicht fest. Die Tatbestandsseite der Regelung des § 7 Abs. 1 BMinG ist mithin insgesamt als „darf im Regelfall nur dann versagt werden“ zu verstehen (wie hier: Busse, BMinG, 3. Aufl. 2018, § 7 Rn. 2). Dieses Normverständnis wird bestätigt durch den historischen Befund, dass die heutige Regelung des § 68 Abs. 1 BBG auf eine – das Bundesministergesetz indes ausklammernde (Busse, BMinG, 3. Aufl. 2018, § 7 Rn. 1) – Vereinheitlichung des Beamtenrechts zurückgeht, mit der die zuvor auch für Bundesbeamte geltende „soll nur“-Formulierung (§ 62 Abs.1 BBG i.d.F. vom 14. Juli 1953 [BGBl. I S. 551]) durch eine für Bundes- und Landesbeamte geltende „darf nur“-Formulierung ersetzt wurde (§ 39 Abs. 3 Satz 1 BRRG bzw. § 62 Abs.1 BBG, jeweils i.d.F. vom 1. Juli 1957 [BGBl. I S. 667]), um damit die Anforderungen an eine Versagung der Aussagegenehmigung zu verschärfen (vgl. Zängl, in: GKÖD Bd. I, Stand Mai 1999, § 62 BBG a.F., und Hampel, ebd., Stand Mai 2018, § 68 BBG, jeweils Rn. 2).

(2) Für die Prüfung der Rechtsfolgenseite gilt:

(a) Liegt kein Versagungsgrund i.S.d. § 68 Abs. 1 BBG bzw. § 7 Abs. 1 BMinG vor, so ist die Genehmigung zu erteilen (wie hier: Busse, BMinG, 3. Aufl. 2018, § 7 Rn. 2; v. Roetteken, in: HBR Bd. IV, Stand Juni 2024, § 37 BeamStG Rn. 187, 218; Kugele, BBG, 2011, § 68 Rn. 5; Weinrich, in: BeckOK BeamtenR Bund, Stand 15. Januar 2024, § 37 BeamStG Rn. 127; Zängl, in: GKÖD Bd. I, Stand Mai 1999, § 62 BBG a.F., und Hampel, ebd., Stand Mai 2018, § 68 BBG, jeweils Rn. 5, 12). Dem korrespondiert ein gebundener Anspruch des Begünstigten auf Erteilung der Genehmigung, der sich seinerseits aus dem von Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 6 EMRK garantierten Recht auf faires Verfahren ableitet (wie hier: OVG NRW, Beschluss vom 4. September 2015 – 6 B 837/15 –, juris Rn. 7; VG Frankfurt, Beschluss vom 24. Juli 1990 – V/1 G 1704/90 – NJW 1991, 120, 122, zitiert nach beck-online; v. Roetteken, in: HBR Bd. IV, Stand Juni 2024, § 37 BeamStG Rn. 262; Weinrich, in:

BeckOK BeamtenR Bund, Stand Januar 2024, § 37 BeamtStG Rn. 185; a. A. Kugele, BBG, 2011, § 68 BBG Rn. 11).

(b) Ist dagegen ein Versagungsgrund gegeben, so ist die Möglichkeit der Versagung eröffnet und hat die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob sie hiervon Gebrauch macht (wie hier: Busse, BMinG, 3. Aufl. 2018, § 7 BMinG Rn. 2; Weinrich, in: BeckOK BeamtenR Bund, Stand Januar 2024, § 37 BeamtStG Rn. 110, 128; v. Roetteken, in: HBR Bd. IV, Stand Juni 2024, § 37 BeamtStG Rn. 186, 186b, 187, 218; Zängl, in: GKÖD Bd. I, Stand Mai 1999, § 62 BBG a.F., und Hampel, ebd., § 68 BBG, jeweils Rn. 5, 13). Dem korrespondiert folglich ein Anspruch des Begünstigten auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Genehmigungserteilung.

Gesetzlich intendiert ist dabei eine Ermessensausübung zugunsten der Versagung. Denn aus der tatbestandlichen Feststellung der für die Versagung geforderten Voraussetzungen, die ihrerseits das Ergebnis einer bereits vom Gesetzgeber vorgenommenen Abwägung zwischen dem Interesse an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und dem Interesse an der Wahrheitsfindung sind, folgt in der Regel zugleich das Übergewicht der mit der Norm geschützten öffentlichen Interessen; eine nochmalige Abwägung dieser widerstreitenden Interessen auf der Rechtsfolgenseite ist daher in der Regel nicht erforderlich (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1982 – 2 C 91/81 –, juris Rn. 33; Weinrich, in: BeckOK BeamtenR Bund, Stand 15. Januar 2024, § 37 BeamtStG Rn. 128; Kugele, BBG, 2011, § 68 BBG Rn. 5; Zängl, in: GKÖD Bd. I, Stand Mai 1999, § 62 BBG a.F., und Hampel, ebd., Stand Mai 2018, § 68 BBG, jeweils Rn. 5, 13). Infolgedessen entfällt auch eine gesonderte Begründungspflicht, denn wird das Ermessen mit der vom Gesetz vorgezeichneten Form ausgeübt, die nur im Ausnahmefall nicht sachgerecht ist, so bedarf es für die einen Ausnahmefall verneinende Ermessensentscheidung keiner Abwägung des "Für und Wider" mehr (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 5. Juli 1985 – 8 C 22/83 –, juris Rn. 22; Weinrich, a.a.O., § 37 BeamtStG Rn. 128).

Ein solcher Ausnahmefall ist im Anwendungsbereich von § 7 Abs. 1 BMinG, § 68 Abs. 1 BBG gegeben, wenn durch die Entscheidung über die Aussagegenehmigung andere verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter berührt sein können. In diesem Fall – und aus den vorgenannten Gründen auch nur in diesem – bedarf es einer nochmaligen sorgfältigen und einzelfallbezogenen Abwägung der jeweils im Widerstreit stehenden verfassungsrechtlichen Rechtsgüter unter Berücksichtigung

des gesamten konkreten Sachverhalts (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1982 – 2 C 91/81 –, juris Rn. 33, 35; wie hier: Kugele, BBG, 2011, § 68 BBG Rn. 5; Zängl, in: GKÖD Bd. I, Stand Mai 1999, § 62 BBG a.F., und Hampel, ebd., Stand Mai 2018, § 68 BBG, jeweils Rn. 5, 14; dementgegen eine stets erforderliche und bereits im Rahmen des Versagungstatbestands vorzunehmende Abwägung annehmend: Weinrich, in: BeckOK BeamtenR Bund, Stand Januar 2024, § 37 BeamtStG Rn. 16; v. Roetteken, in: HBR Bd. IV, Stand Juni 2024, § 37 BeamtStG Rn. 229).

(3) Für den Umfang der Begründungspflicht der Versagungsentscheidung und deren gerichtliche Überprüfung gilt:

Die Versagung der Aussagegenehmigung unterliegt in vollem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung. Dem korrespondiert jedoch keine Verpflichtung zur vollständigen Offenbarung der für die Behörde maßgebenden Erwägungen im Streit um die Genehmigungserteilung, da eine solche dem Sinn und Zweck der von der Norm angesprochenen Geheimhaltungsinteressen zuwiderlaufen würde. Vielmehr genügt eine eingeschränkte Darlegung und Glaubhaftmachung, die die Wertung der Tatsachen als geheimhaltungspflichtig so einleuchtend darlegt, dass das Gericht die Wertung unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Belange noch als triftig anerkennen kann (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999, – 2 VR 1.99 – juris Rn. 31).

Dieser „Streit um die Genehmigungserteilung“ wird vor den Verwaltungsgerichten geführt. Eine Darlegung und Glaubhaftmachung des Vorliegens von Versagungsgründen obliegt dem Dienstherrn daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, dessen Gegenstand die Überprüfung der Versagungsentscheidung ist. Anders als die Klägerin meint, hängt die Rechtmäßigkeit der Versagungsentscheidung hingegen nicht von einer entsprechenden Darlegung und Glaubhaftmachung gegenüber der beweishebenden Institution (Zivil-, Straf-, Verwaltungsgericht, Untersuchungsausschuss) ab, diese ist vielmehr an das Ergebnis der behördlichen Versagungsentscheidung gebunden (vgl. v. Roetteken, in: HBR Bd. IV, Stand Juni 2024, § 37 BeamtStG Rn. 256; Weinrich, in: BeckOK BeamtenR Bund, Stand 15. Januar 2024, § 37 BeamtStG Rn. 185; Kugele, BBG, 2011, § 68 BBG Rn. 11; Zängl, in: GKÖD Bd. I, Stand Mai 1999, § 62 BBG a.F. Rn. 46 und Hampel, ebd., Stand Mai 2018, § 68 BBG Rn. 43). Ebenso wenig bedarf es einer entsprechenden Darlegung und Glaubhaftmachung gegenüber dem Initiator bzw. potentiell Begünstigten der Beweiserhebung, welche dieser indes mittelbar dadurch erwirken kann, dass er

eine auf Genehmigung der Zeugenaussage gerichtete Verpflichtungsklage erhebt. Unabhängig davon hat die Beklagte vorliegend auch der Klägerin die maßgeblichen Gründe mit dem Schreiben vom 13. Mai 2022 und der beigefügten Kabinettsbeschlussvorlage bekanntgegeben.

2. Nach dieser Maßgabe besteht für die Klägerin ein Anspruch auf Erteilung der begehrten Aussagegenehmigungen nicht schon deshalb, weil vorliegend kein tatbestandlicher Versagungsgrund i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG gegeben wäre. Denn wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausführt, würde die Beantwortung der Beweisfrage, ob für die Entscheidung, den ehemaligen Leiter der Abteilung R_____ des G_____ministeriums, Ministerialdirektor a.D. S_____ in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, die Vorfälle in der BAMF-Außenstelle G_____ und die ihr zugrundeliegenden Defizite in BAMF und z_____ ursächlich gewesen seien, durch die als Zeugen angebotenen I_____ und M_____ i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG die zukünftige Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden bzw. erheblich erschweren.

a. Eine zeugenschaftliche Aussage ehemaliger Mitglieder der Bundesregierung zu den Gründen für die Versetzung eines Ministerialdirektors in den einstweiligen Ruhestand betrifft – wie auch die Klägerin nicht in Abrede stellt – die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Sinne der vorgenannten Norm.

aa. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausführt, folgt die Verknüpfung dieses Aussageinhalts mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – unmittelbar – schon daraus, dass derartige Personalentscheidungen Aufgabe der Leitung eines Bundesministeriums, dem die jeweilige Bundesministerin oder der jeweilige Bundesminister vorsteht, und damit Teil der ihr bzw. ihm obliegenden öffentlichen Aufgaben sind. Denn die verfassungsrechtlich garantierte Ressortverantwortung der einzelnen Ministerin bzw. des einzelnen Ministers (sogenanntes Ressortprinzip, vgl. Art. 65 Satz 2 GG) umfasst neben der politischen Leitung und Kontrolle des Hauses auch alle organisatorischen Maßnahmen und dabei insbesondere die im jeweiligen Ministerium zu treffenden Personalentscheidungen (vgl. Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Stand Oktober 2024, Art. 65 Rn. 60).

bb. Wie das Verwaltungsgericht weiter zutreffend ausführt, ergibt sich die Verknüpfung zwischen dem Aussageinhalt und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – mittelbar – weiter daraus, dass Personalentscheidungen über politische Beamte den

Zweck haben, die wirksame Durchführung der politischen Ziele der Regierung sicherstellen.

Solche politischen Beamten – hier: der unmittelbar unterhalb der Hausleitungsebene angesiedelte Abteilungsleiter R_____ministeriums im Rang eines Ministerialdirektors – bekleiden Ämter, bei deren Ausübung sie in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen (§ 30 Abs. 1 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes). Sie besetzen politische Schlüsselstellen für die wirksame Durchführung der politischen Ziele der Regierung, die das reibungslose Funktionieren des Übergangs von der politischen Spitze in die Beamtenhierarchie zu gewährleisten haben, und müssen dieser Transformationsfunktion jederzeit gerecht werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1977 – 2 C 70.73 – juris Rn. 19 m.w.N.). Die Amtsführung in diesen Schlüsselstellen soll die Politik der Regierung nicht nur nicht behindern, sondern sie vielmehr aktiv unterstützen. (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1964 – 2 C 182.61 – juris Rn. 36).

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, bedürfen politische Beamte jederzeit des vollen Vertrauens der Regierung (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1977 – 2 C 70.73 – juris Rn. 19). Dieses Vertrauen kann nicht nur durch eine Abweichung in politischen Ansichten, sondern schon dann beeinträchtigt sein, wenn die Regierung Zweifel daran hegt, dass die fachliche oder die persönliche Eignung des Beamten, seine Amtstätigkeit oder auch nur sein außerdienstliches Verhalten den höchstmöglichen Grad einer zielstrebigem, wirkungsvollen Zusammenarbeit im Sinne der von ihr verfolgten Politik gewährleistet. Solche Vertrauenszweifel können zulässigerweise auch auf nicht genau zu umreißenen Unwägbarkeiten gründen (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1964 – 2 C 182.61 – juris Rn. 36 m.w.N.).

Die Befugnis, politische Beamte jederzeit und ohne Angabe von Gründen in den Ruhestand zu versetzen, soll es der Regierung ermöglichen, Schlüsselpositionen jederzeit umzubesetzen, um damit die Amtsführung der Stelleninhaber in bestmöglicher fortdauernder Übereinstimmung mit der Regierungspolitik zu halten (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1964 – 2 C 182.61 – juris Rn. 31, 36 m.w.N.). Es handelt sich um einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1957 – 1 BvL 1/57 – juris Rn. 41; BVerwG, a.a.O., Rn. 31), mithin ein Rechtsgut von Verfassungsrang, das seine einfachgesetzliche Entsprechung in § 54 Abs. 1 Nr. 1 BBG findet, wonach die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident auf Lebenszeit u.a. ernannte

Ministerialdirektor/innen – gemäß § 19 Satz 1 GOBReg auf Initiative des Ministers und nach Stellungnahme des Bundeskanzlers – jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzen kann.

b. Die Beklagte hat gegenüber dem zur Überprüfung berufenen Senat auch nachvollziehbar darlegt, dass die Gründe der Versetzung des Ministerialdirektors in den einstweiligen Ruhestand geheimhaltungsbedürftig sind, weil im Rahmen der Zeugenaussagen drohendes Bekanntwerden die zukünftige Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der wirksamen Durchführung der politischen Ziele der Regierung i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG ernstlich gefährden bzw. erheblich erschweren würde.

Dies ergibt sich aus der Begründung beider Kabinettsbeschlüsse vom 16. März 2022, in denen zunächst die Erforderlichkeit, politische Beamte ohne Angabe von Gründen in den Ruhestand versetzen zu können, in Übereinstimmung mit dem vorstehend (a.bb.) wiedergegebenen Erwägungen beschrieben wird und sodann ausgeführt wird, welche Gefährdungen drohen, wenn die Vertraulichkeit des Verfahrens nicht gewährleistet wäre. Ausgeführt wird insoweit, dass eine von außen unbeeinflusste Entscheidung über die Ruhestandsversetzung unterbleiben oder verzögert werden könne, wenn politische Differenzen oder Unstimmigkeiten offengelegt werden müssten und zum politischen oder medialen Diskussionsgegenstand würden, dass der Schutz der Vertraulichkeit nicht dadurch unterlaufen werden dürfe, dass der Minister über seine Gründe (Kabinettsvorlage 20/06017) bzw. die G_____ über die ihr ggf. bekannt gewordenen Gründe (Kabinettsvorlage 20/01004) im Rahmen eines Zivilgerichtsverfahrens Auskunft zu geben verpflichtet seien und dass dies auch nach Beendigung des Amtsverhältnisses fortgelten müsse, weil nur so sichergestellt sei, dass Entscheidungen unbeeinflusst von der Sorge getroffen würden, deren Gründe später öffentlich machen zu müssen.

Die von der Klägerin gegen die Maßgeblichkeit und Plausibilität dieser Begründung erhobenen Einwendungen greifen nicht durch:

aa. Die Vorlagen 20/01004 und 20/06017 der Kabinettsbeschlüsse vom 16. März 2022 geben die für die Versagung maßgeblichen Erwägungen der Bundesregierung wieder.

(1) Zunächst hat der Senat keinen Zweifel, dass die Kabinettsbeschlüsse 16. März 2022 tatsächlich erfolgt sind. Das aus den Verwaltungsvorgängen ersichtliche Verfahren – die Erstellung zweier Beschlussvorlagen durch die jeweils federführenden

Ministerien G_____ministerium und G_____, deren Terminierung zur Entscheidung für eine bestimmte Kabinettsitzung durch die Tagesordnung und die Dokumentation der erfolgten Beschlussfassung gegenüber allen Ministerien durch einfache Mitteilung des Kabinettsreferats – entspricht ständiger Regierungspraxis. Zwar wird über die Kabinettsitzung auch eine Niederschrift aufgenommen, die im Nachgang von den beteiligten Bundesministern genehmigt wird (§ 27 GGO), diese unterliegt jedoch der Geheimhaltung, weil sie den Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung nachzeichnet und damit den Kern exekutiver Eigenverantwortung berührt. Gründe, aus denen die Mitteilung der Beschlussfassung durch das Kabinettsreferat an die Ministerien keine hinreichende Richtigkeitsgewähr bieten und es deshalb einer gesonderten schriftlichen Ausfertigung des Beschlusses bedürfen sollte, erkennt der Senat nicht.

(2) Der Senat hat auch keinen Zweifel, dass die Begründung der Beschlussvorlage die tatsächlichen Versagungsgründe wiedergibt.

Die Klägerin ist indes der Ansicht, die Beklagte habe eine rein ergebnisorientierte Entscheidung getroffen, um das gewünschte politische Ergebnis zu erzielen, die Beweisbeschlüsse des Hanseatischen Oberlandesgerichts „auf Biegen und Brechen“ ins Leere laufen zu lassen und dann gezielt nach möglichst „belastbaren“ Gründen zur „Unterfütterung“ der Ablehnung gesucht. Das federführende Personalreferat und das Justizariat des G_____ministeriums hätten sich über die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm hinweggesetzt und unter Verletzung der Gewaltenteilung angemaßt, die Geeignetheit der Zeugen anstelle des Zivilgerichts zu beurteilen, den Beweisbeschluss für überzogen gehalten, bekundet, dem Gericht müsse klar sein, dass sich die Bundesregierung nicht in dieser Form „vorführen“ lasse und deshalb nach Wegen gesucht, die Aussagegenehmigung zu versagen, beschränken, verschriftlichen oder alternative Zeugen zu benennen. Deshalb verwundere es auch nicht, dass kritischen Einwendungen, Beschränkungs- und Substantiierungsanregungen anderer Referate des eigenen Hauses und des G_____ministeriums weitestgehend nicht gefolgt, die Beschlussvorlage bewusst pauschal gehalten und sie lediglich mit dem generellen Interesse, politische Differenzen zwischen dem Minister und seinem politischen Beamten nicht offenzulegen, begründet worden sei.

Dieses Vorbringen verkennt das Wesen ministerieller Abstimmungsprozesse, die gerade dazu dienen, unter den denkbaren Handlungsoptionen diejenige zu

ermitteln, die von den betroffenen Ressorts in tatsächlicher Hinsicht als am sachgerechtesten erachtet wird und die sich in rechtlicher Hinsicht als zulässig bzw. mit den geringsten Prozessrisiken behaftet erweist. In den Ausgangsüberlegungen, mit denen das federführende Referat diesen Entscheidungsprozess angestoßen hat, liegt daher noch keine Vorfestlegung auf ein in jedem Fall gewolltes Ergebnis, sondern lediglich eine erste Eingrenzung auf die in den Blick zu nehmenden Handlungsoptionen. Ebenso sind mögliche rechtliche Fehleinschätzungen während des Abstimmungsprozesses nur dann relevant, wenn sie Eingang in das Ergebnis der Abstimmung, hier also in die Beschlussvorlage, gefunden haben. Dies ist indes weder von der Klägerin dargetan noch sonst ersichtlich: Dass das Justizariat des G_____ministeriums den Beweisbeschluss anfangs für überzogen hielt, hat das federführende Personalreferat nicht davon abgehalten, die Erteilung der Aussagegenehmigung nachfolgend am Maßstab des § 7 Abs. 1 BMinG zu prüfen. Die Frage, ob angeregte weitere Substantiierung oder eine Beschränkung der Genehmigungsverweigerung vorliegend geboten war, determiniert allein die materielle Rechtmäßigkeit der Versagungsentscheidung, nicht aber die Maßgeblichkeit der niedergelegten Beweggründe.

bb. Ohne Erfolg rügt die Klägerin, dass ein Versagungsgrund i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG bereits deshalb nicht plausibel dargelegt sei, weil die Begründung der Kabinettsvorlage bewusst pauschal gehalten sei, sie jedwede Auseinandersetzung mit dem konkreten Einzelfall vermissen lasse und die zugrundeliegende Annahme, Zeugenaussagen über die Zurrufsetzung politischer Beamter würden die Erfüllung öffentlicher Aufgaben stets ernstlich gefährden bzw. erheblich erschweren, die den Aussageschutz für „nahezu sakrosankt und alternativlos“ erkläre, eine unzulässige Bereichsausnahme darstelle.

Nach dem vorstehend dargelegten Prüfungsmaßstab ist vielmehr wie folgt zu differenzieren: Im Rahmen der Feststellung des tatbestandlichen Versagungsgrundes i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG sind die Besonderheiten des einzelnen Falles nur insoweit in den Blick zu nehmen, wie sie das Vorliegen einer ernstlichen Gefährdung bzw. erheblichen Erschwerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung determinieren. Auch eine pauschalisierte Darlegung des Versagungsgrundes kann dabei plausibel sein, wenn nämlich die Gefährdung des Schutzgutes i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG nicht von einzelfallbezogenen Umständen abhängt, wie dies hier aus den nachfolgenden Gründen der Fall ist.

Dementgegen stellt sich die Frage, ob ein gegenläufiges Schutzgut von Verfassungsrang betroffen und deshalb eine einzelfallbezogene Folgenabwägung vorzunehmen ist, erst im Rahmen der Ermessenausübung. Ist dies nicht der Fall, so liegt in der pauschalisiert begründeten Versagung keine unzulässige Bereichsausnahme, sondern lediglich die zulässige Bezugnahme auf eine bereits vom Gesetzgeber hinreichend vorgenommene Güterabwägung.

cc. Erfolglos wendet sich die Klägerin gegen die Plausibilität der Annahme der Beklagten, das Bekanntwerden der Gründe der Versetzung eines politischen Beamten führe zur einer Gefährdung bzw. Erschwerung der zukünftigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG.

(1) Unbehelflich ist der klägerische Verweis darauf, dass es nicht Zweck der von § 54 Abs. 1 BBG eröffneten Möglichkeit jederzeitiger begründungsloser Versetzung politischer Beamter in den Ruhestand sei, eine Stellenbesetzung ohne Rechtfertigungsdruck zu ermöglichen. Zweck der Regelung des § 54 Abs. 1 BBG ist die effektive Umsetzung des Ressortprinzips; dem korrespondiert im Rahmen von § 7 Abs. 1 BMinG die Tatbestandsvoraussetzung „Erfüllung öffentlicher Aufgaben“. Aus dem Rechtfertigungsdruck, der mit einer unmittelbaren Begründungspflicht oder mittelbaren nachträglichen Offenlegungspflicht einhergeht, erwächst eine Störung dieses Zwecks; dem korrespondiert im Rahmen von § 7 Abs. 1 BMinG die Tatbestandsvoraussetzung „ernstlich gefährden oder erheblich erschweren“.

(2) Unbelegt bleibt auch die klägerische Annahme, dass die Möglichkeit begründungsloser Versetzung nichts mit einer Befreiung vom „Rechtfertigungsdruck“ zu tun habe. Die zum Beleg angeführte Entscheidung (BVerwG, Beschluss vom 26. Mai 1992 – 2 B 13/92 –, NVwZ-RR 1993, 90, 90 f.) gibt hierfür nichts her: Soweit es dort heißt (juris Rn. 5), dass angesichts des allein zulässigen Entlassungsgrundes, dass im Einzelfall das erforderliche Vertrauensverhältnis zur Regierung nicht mehr im erforderlichen Maße gegeben sei, schon in der Maßnahme als solcher die allgemeine Berufung auf diesen Grund liege, und es vielfach sowohl im öffentlichen Interesse als auch im Beamteninteresse liege, die konkreten Umstände des Vertrauensverlusts nicht offenzulegen, geht die Entscheidung vielmehr ausdrücklich davon aus, dass ein öffentliches Geheimhaltungsinteresse regelmäßig gegeben ist, ohne sich im Folgenden dazu zu verhalten, worin konkret dieses besteht und wodurch es gefährdet wäre. Auch indem das Gericht ein von Art. 19 Abs. 4 GG geschütztes Interesse des Beamten an der partiellen Offenlegung zum Zwecke der

Willkürkontrolle statuiert (juris Rn. 6), stellt es nicht in Abrede, dass Zweck der Regelung eine Befreiung von „Rechtfertigungsdruck“ sei, sondern bringt lediglich zum Ausdruck, dass das private Rechtsschutzinteresse des Beamten das zuvor postulierte öffentliche Geheimhaltungsinteresse partiell zu überwiegen vermag.

(3) Unzutreffend ist die klägerische Annahme, dass die Norm allein beamten- und haushaltsrechtliche Gründe habe. In der zum Beleg angeführten Entscheidung (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1964 – II C 182.61 –, juris Rn. 33) heißt es insoweit, die Möglichkeit sei „aus beamten- und aus haushaltsrechtlichen Gründen geschaffen worden, um die Regierung in die Lage zu versetzen, zur wirkungsvolleren Durchführung ihrer Politik die ‚politischen‘ Ämter ohne Zeitverlust umzubesetzen.“, weil die sonst üblichen Maßnahmen des Beamtenrechts zur Umbesetzung nicht ausreichen und das Haushaltsrecht es verbiete, dem abberufenen Beamten ohne Neuzuweisung einer Stelle Dienstbezüge zu zahlen und gleichzeitig seine bisherige Stelle neu zu besetzen. Diese Ausführungen bestätigen zwar die Annahme des Beklagten, dass das Ressortprinzip ohne die rechtliche Möglichkeit jederzeitiger Ruhestandsversetzung politischer Beamter nicht effektiv umgesetzt werden kann. Sie verhalten sich jedoch weder bejahend noch verneinend zu der im Kontext des Urteils – der Klage eines politischen Beamten gegen seine Zurruesetzung – unerheblichen und aus den vorgenannten Gründen zu bejahenden Frage, ob das Ressortprinzip auch die tatsächliche, rechtfertigungsfreie Möglichkeit, von diesem Recht Gebrauch zu machen, verlangt.

(4) Zu Unrecht geht die Klägerin ferner davon aus, dass die Regelungen in § 54 Abs. 1 BBG und § 19 GOBReg die Entscheidungsfreiheit allein des Bundespräsidenten schütze. Zusammengelesen mit § 30 BeamStG lassen die Regelungen vielmehr drei Akteure erkennen: Zum einen den nicht näher bezeichneten Initiator der Zurruesetzung, dessen Regierungsziele der politische Beamte bislang aktiv durchzusetzen hat – also das jeweilige Mitglied der Bundesregierung –, desweiteren den Bundeskanzler, ohne dessen Stellungnahme das Zurruesetzungsbegehren nicht zur Entscheidung gelangt, und schließlich den Bundespräsidenten, der die Zurruesetzung abschließend ausspricht. Jeder von ihnen trägt damit eine eigene Verantwortung für das Zustandekommen der Zurruesetzungsentscheidung.

(5) Schließlich ist die Beklagte auch zutreffend davon ausgegangen, dass die Gründe der Zurruesetzung vorliegend noch immer geheimhaltungsfähig sind, weil sie bislang nicht an die Öffentlichkeit gedrungen sind. Soweit die Klägerin in diesem

Zusammenhang auf Zeitungsartikel verweist, ausweislich derer der als Zeuge benannte ehemalige G_____minister den Vorwurf unrechtmäßigen Handelns innerhalb des BAMF selbst erhoben habe, verhalten sich diese nicht zu den Auswirkungen auf das Vertrauensverhältnis zwischen Minister und Abteilungsleiter zur Ursächlichkeit für dessen Zurruesetzung. Dass auch diese Umstände bereits öffentlich bekannt geworden und damit nicht mehr geheimhaltungsbedürftig wären, behauptet die Klägerin zu Recht nicht. Solches ergibt sich insbesondere nicht bereits aus dem Zurruesetzungsantrag vom 23. Mai 2018, in dem zur Begründung lediglich auf die „grundsätzlichen fachlichen und politischen Vorstellungen der künftigen Flüchtlings- und Migrationspolitik“ – also auf den gesamten Tätigkeitsbereichs des Abteilungsleiters R_____ und nicht nur auf den Teilbereich des BAMF – und das diesbezüglich ungeachtet fehlender Zweifel an der „getreuen Pflichterfüllung ... nicht im notwendigen Umfang her[zu]stellen[de]“ Vertrauensverhältnis verwiesen wird.

dd. Ebenso greifen die bezüglich der Ernstlichkeit der Gefährdung bzw. Erheblichkeit der Erschwerung erhobenen Einwendungen nicht durch.

(1) Mit der vorbeschriebenen, vom Verwaltungsgericht als „einengende Vorwirkung“ bezeichneten Auswirkung des Rechtfertigungsdrucks auf die ministerielle Entscheidungsfreiheit bei der Besetzung herausgehobener Ämter ist eine ernstliche Gefährdung oder erhebliche Erschwerung i.S.d. § 7 Abs. 1 BMinG plausibel dargelegt. Denn aus der herausgehobenen Verantwortung der politischen Beamten für die effektive Ausübung der ministeriellen Ressortleitung, die ihrerseits der wirksamen Durchsetzung politischer Regierungsziele dient, folgt nach Ansicht des Senats spiegelbildlich die Ernstlichkeit der Gefährdung und Erheblichkeit der Erschwerung der ministeriellen Ressortleitungsaufgaben für den Fall einer nachträglichen Offenbarungspflicht der Ruhestandsversetzungsgründe im Rahmen einer Zeugenvernehmung. Sie bildet zugleich den Grund dafür, warum eine Aussageverpflichtung im Bereich von Leitungspersonalentscheidungen die betroffenen Bundesministerinnen und Bundesminister stärker beeinflussen würde als im Bereich anderer Amtstätigkeiten.

(2) Ohne Erfolg rügt die Klägerin insoweit, dass es vorliegend jeglicher Prognoseerwägungen zur hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ermangele und der bloße Verweis auf die Gefährdungseignung nicht genügen könne, da es denklogisch viele theoretische Möglichkeiten des Geschehensablaufs gebe.

(a) Zum einen gilt im Bereich der Gefahrenabwehr eine umgekehrte Proportionalität: Je höher der Wert der gefährdeten Rechtsgüter wiegt und je größer und folgenreicher der zu entstehende Schaden wäre, desto geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit seines Eintritts zu stellen (für einen Verwaltungsakt: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28. Juni 2018 – 16 A 138/16 –, juris Rn. 84; für eine Rechtsverordnung: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 26. Juli 2012 – 1 S 2603/11 –, juris Rn. 30). Geht es um ein Rechtsgut von Verfassungsrang – hier: die Ressortverantwortung des Ministers, dessen Handlungsfähigkeit beschränkt ist, wenn er seinem Spitzenpersonal nicht mehr vertrauen kann –, dann genügt bereits ein geringer Grad an Wahrscheinlichkeit – hier: die nach allgemeiner Lebenserfahrung gegebene Eignung, dass ein Regierungsmitglied aus der Sorge, den Grund offenzulegen und sich für ihn rechtfertigen zu müssen, davon absieht, sich von Personen zu trennen, denen er nicht mehr zu vertrauen vermag.

(b) Zum anderen kann eine Gefahrenprognose immer nur so konkret sein, wie die Erkenntnismöglichkeiten zum künftigen Fortgang der Ereignisse und der aus ihnen resultierenden Gefährdung reichen. Fehlen dafür konkrete Anhaltspunkte, so muss die Prognose anhand der allgemeinen oder bereichsbezogenen Lebenserfahrung und der Denkgesetze gestellt werden.

So liegt der Fall hier: Da die konkreten Personen der künftigen Regierungsmitglieder und deren individuelle Beeinflussbarkeit durch den aus der öffentlichen Meinung resultierenden Rechtfertigungsdruck nicht einzelfallbezogen vorherbestimmt werden können, genügt es im vorliegenden Fall, auf den Erfahrungssatz abzustellen, dass Differenzen zwischen Regierungsmitgliedern und ihrem Spitzenpersonal regelmäßig ein erhebliches öffentliches Interesse wecken, dass das Bekanntwerden der Hintergründe einer solchen Zurruesetzung typischerweise eine Bewertung durch die Öffentlichkeit nach sich zieht, dass die Durchsetzbarkeit politischer Regierungsziele im allgemeinen erheblich von der öffentlichen Bewertung der handelnden Regierungsmitglieder abhängen kann und dass deshalb die Befürchtung, negativ bewertet zu werden, das Handeln derselben auch dann zu steuern zumindest geeignet ist, wenn es sich – wie die Klägerin ausführt – um „gestandene Politikprofis“ handelt. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass Regierungsmitglieder solche Ruhestandsversetzungen nicht mehr unbefangen, sondern nur noch dann und erst zu einem Zeitpunkt vornehmen, in dem die Gründe dafür auch in der öffentlichen Wahrnehmung als berechtigt erscheinen. Durch diesen

Rechtfertigungsdruck wird der rechtliche Freiraum, die Ruhestandsversetzung in den Grenzen der Willkürfreiheit „jederzeit“ (§ 54 Abs. 1 BBG) vorzunehmen – also selbst dann, wenn die Vertrauenszweifel auf nicht genau zu umreißenen Unwägbarkeiten gründen (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1964 – II C 182.61 –, juris Rn. 36) –, in tatsächlicher Weise so verengt, dass ein wesentliches Steuerungsinstrument der verfassungsrechtlich garantierten Ressortverantwortung des Ministers Gefahr läuft, nicht mehr effektiv wahrgenommen zu werden. Anders als die Klägerin meint, erweist sich die Gefahrenprognose der Beklagten damit auch als „im Rahmen des maximal möglichen konkret und einzelfallbezogen“ begründet. Insbesondere bedurfte es zur Plausibilisierung keiner näheren Ausführungen dazu, ob die konkreten Gründe der Zurruesetzung vorliegend geeignet waren, das Ansehen der handelnden Personen zu beschädigen, da die vorstehend beschriebene einengende Vorwirkung der Entscheidungsfreiheit nicht aus dem konkreten zurückliegenden Zurruesetzungsgrund, sondern aus der abstrakten Möglichkeit des Bekanntwerdens zukünftiger Zurruesetzungsgründe resultiert.

Nichts anderes folgt aus den von der Klägerin vergleichsweise herangezogenen verfassungsrechtlichen Maßgaben, die nach bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung an die Durchführung eines In-Camera-Verfahrens nach § 99 VwGO zu stellen sind (BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 1999 – 1 BvR 385/90 –, juris). Zutreffend zitiert die Klägerin insoweit zwar die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, dass den tatsächlichen Grundlagen der Auskunftsausschließung entscheidende Bedeutung für deren rechtliche Beurteilung zukomme und ihre Rechtmäßigkeit davon abhängen, ob die Behörde die tatsächlichen Grundlagen sorgfältig zusammengetragen und richtig eingeschätzt, zutreffende Bewertungen und Prognosen im Rahmen der Tatbestandsmerkmale der Norm vorgenommen und die Interessen des Betroffenen an der Auskunftserteilung einerseits und diejenigen der Behörde an der Geheimhaltung andererseits angemessen abgewogen habe (ebd. Rn. 77). Dass das Bundesverfassungsgericht im Rahmen von § 99 VwGO eine bloße Glaubhaftmachung des Aktenvorlageverweigerungsgrundes durch die oberste Aufsichtsbehörde für unzureichend erachtet und eine durch das Gericht selbst vorgenommene Aktenprüfung, ob ein Verweigerungsgrund vorliege, für erforderlich hält, die unter Geheimhaltung erfolgen müsse (ebd. Rn. 89), beruht jedoch auf dem Umstand, dass im Rahmen der dort i.d.R. auf Auskunftserteilung gerichteten Klage die Gründe für die Nichterteilung der Auskunft mit den Gründen der Aktenvorlageverweigerung zusammenfallen (ebd. Rn. 82), sodass einerseits das

Gericht die Auskunftsverweigerung nicht effektiv kontrollieren kann, ohne dass ihm die Akten vorliegen (ebd. Rn. 76, 78), und andererseits das Rechtsschutzziel bereits erreicht würde, wenn die Behörde zu diesem Zweck im regulären Verfahren die Akten vorlegen oder die konkreten Gründe der Nichtvorlage offenbaren müsste (ebd. Rn. 83, 85). Um eine solche Konstellation doppelrelevanter Versagungsgründe geht es vorliegend jedoch nicht, denn wie dargestellt deckt sich der Versagungsgrund hier nicht mit dem konkreten Zurruesetzungsgrund, auf dessen Ermittlung die Zeugenvernehmung gerichtet ist.

(3) Auch greift der Einwand der Klägerin nicht durch, dass die Gefahrenprognose unplausibel sei, weil sie den Zeitablauf zwischen der Zurruesetzung des Abteilungsleiters R_____ Ende Juni 2018 und der Kabinettsentscheidung von fast vier Jahren bzw. der Entscheidung des Senats von fast sieben Jahren außer Acht lasse, in dessen Folge sich die mit der erstrebten Zeugenaussage einhergehende Gefahr für das Schutzgut effektiver Regierungstätigkeit reduziert habe.

Zutreffend ist zwar der Ausgangspunkt der klägerischen Überlegungen, dass nachdem die benannten Zeugen keine Amtsträger mehr sind und ihre politische Laufbahn beendet haben, eine ernstliche Gefährdung oder erhebliche Erschwerung der Aufgabenerfüllung nur noch für andere Personen – die gegenwärtigen und zukünftigen Mitglieder der Bundesregierung – eintreten kann. Müsste jedoch die Zeugenaussage früherer Regierungsmitglieder genehmigt werden, so würde durch die Rezeption der vorliegenden Entscheidung in der Fachöffentlichkeit auf Dauer allgemeinkundig, dass Regierungsmitglieder davon ausgehen müssen, über die Gründe einer von ihnen getroffenen Zurruesetzungsentscheidung später öffentlich Rechenschaft ablegen zu müssen. Das Wissen um ein solches Risiko ist indes geeignet, die gegenwärtigen und künftigen Regierungsmitglieder in ihrer Entscheidungsfreiheit, einen politischen Beamten, der nicht mehr ihr volles Vertrauen genießt, zur Ruhe zu setzen, dadurch einzuengen, dass die möglichen Auswirkungen des Bekanntwerdens der Gründe auf das eigene politische Ansehen mit in die Entscheidung eingestellt wird.

Auch trifft es zu, dass es Konstellationen gibt, in denen das Geheimhaltungsinteresse mit fortschreitendem Zeitablauf abnimmt (dazu jüngst BVerwG, Beschluss vom 14. April 2025 –10 VR 3.25 – Rn. 19). Dass die Gründe der Zurruesetzung hier nach fast sieben Jahren möglicherweise kein Interesse der Öffentlichkeit mehr hervorrufen werden, vermag vorliegend indes allenfalls den Rechtfertigungsdruck

auf die damaligen Entscheidungsträger zu mindern. Auf den aus der Vorhersehbarkeit einer Offenbarungspflicht resultierenden Rechtfertigungsdruck für gegenwärtige und künftige Regierungsmitglieder wirkt sich dieser Umstand hingegen nicht aus, weil diese nicht mit der für eine unbeeinflusste Entscheidung erforderlichen Sicherheit vorhersehen können, dass diese Pflicht sie ggf. erst zu einem Zeitpunkt treffen wird, in dem sie das eigene politische Ansehen nicht mehr zu beschädigen vermag.

Nichts anderes folgt aus dem von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung in Bezug genommenen Entscheidung des Großen Senats des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 13. April 2021 – 30 GS 1/20 –, juris). Soweit der Große Senat dort die auf der Grundlage von § 13 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesarchivgesetzes erfolgende Versagung einer Nutzung von Bundesarchivakten, die Namen verstorbener Informanten des Bundesnachrichtendienstes enthalten, von einer strukturierten Einzelfallabwägung abhängig gemacht und dabei dem Zeitablauf von ca. 30 Jahren nach deren Tod maßgebliche Bedeutung beigemessen hat (ebd. Rn. 22), beruht dies auf der Erwägung, dass nach einem solchen Zeitablauf auch die Erinnerung des persönlichen Umfelds der Informanten so weitgehend verblasst sein wird, dass der Umstand einer danach zu erwartenden Offenlegung nicht mehr geeignet erscheint, potenzielle künftige Informanten aus Sorge um ihr postmortales Ansehen von einer Tätigkeit für den Bundesnachrichtendienst abzuhalten und damit dessen Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen (ebd. Rn. 29). Ein vergleichbarer Indikator dafür, welcher Zeitablauf zwischen der beweisgegenständlichen Zurruhestellungsentscheidung und der Zeugenaussage des verantwortlichen Regierungsmitglieds liegen muss, damit künftige Regierungsmitglieder sich nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt sehen, existiert jedoch nicht. Auch eine Maßgabe, dass Aussagegenehmigungen erst nach dem Ausscheiden aus der Regierung zu erteilen sind, würde insoweit nicht genügen, da die Gefahr, sich durch eine Offenlegung für mögliche künftige Regierungsaufgaben zu disqualifizieren, bestehen bleibt.

(4) Unmaßgeblich für die Ernstlichkeit der Gefährdung bzw. Erheblichkeit der Erschwerung öffentlicher Aufgaben ist der Verweis der Klägerin darauf, dass künftig keine „Flut“ von Genehmigungsanfragen durch Zivilgerichte zu befürchten sei. Denn die einengende Vorwirkung auf die Entscheidungsfreiheit gegenwärtiger und zukünftiger Mitglieder der Bundesregierung erwächst nicht erst aus der zu erwartenden Masse der Fälle, sondern schon aus der Vorhersehbarkeit eines möglichen

späteren Rechtfertigungsdrucks, die bereits durch den vorliegenden Präzedenzfall erzeugt wird.

(5) Fehl geht schließlich die Annahme der Klägerin, dass die Betroffenen bereits aufgrund rechtstaatlicher Vorkehrungen hinreichend geschützt seien, da das Zivilgericht die Notwendigkeit und Zulässigkeit der Beweiserhebung sorgfältig in eigener Verantwortung prüfen müsse, da eine solche Sorgfaltspflicht im Zivilprozess nur ansatzweise besteht. Bietet die hiesige Klägerin im presserechtlichen Unterlassungsverfahren Beweis für ihre Version der Ereignisse durch Zeugenvernehmung eines Bundesregierungsmitglieds an, so ist das Zivilgericht schon dann verpflichtet, diese Beweiserhebung zu beschließen (§§ 284, 358 f. ZPO), wenn dieser Umstand beweiserheblich ist, weil die Klägerin den Prozess andernfalls verlieren würde, wenn sie die Wahrheit ihrer Berichterstattung nicht beweisen kann. Unterliegt der Zeuge der Amtsverschwiegenheit, so hat das Gericht vor seiner Vernehmung eine Aussagegenehmigung einzuholen (§ 376 Abs. 3 ZPO), an deren Erteilung oder Versagung es jedoch gebunden ist, ohne insoweit eine eigene Prüfkompetenz zu besitzen. Zur Wahrung der durch die Verweigerungsmöglichkeit geschützten öffentlichen Interessen berufen ist mithin nicht das Zivilgericht, sondern allein der über die Aussagegenehmigung entscheidende Hoheitsträger.

ee. Schließlich lässt sich der ernstlichen Gefährdung bzw. erheblichen Erschwerung der zukünftigen Erfüllung ministerieller Ressortleitungsaufgaben auch nicht in anderer Weise begegnen. Insbesondere wird der oben beschriebenen Gefahr, dass eine von außen unbeeinflusste Entscheidung der Regierung über die Ruhestandsversetzung politische Beamter unterbleiben oder verzögert werden könne, wenn politische Differenzen oder Unstimmigkeiten offengelegt werden müssten und zum politischen oder medialen Diskussionsgegenstand würden, nicht schon durch die von der Klägerin vorgenommene Beschränkung der Beweisfrage darauf Rechnung getragen, ob die Vorfälle in der BAMF-Außenstelle G_____ und die ihr zugrundeliegenden Defizite beim BAMF und beim G_____ ursächlich für die Ruhestandsversetzung gewesen seien.

(a) Die Annahme der Klägerin, dass für den Fall, dass die Zeugen diese Beweisfrage verneinen oder mit Nichtwissen beantworten, keinerlei Hintergründe offenbart werden müssten, überzeugt nicht. Denn wie die Beklagte zutreffend darlegt, droht auch in diesen Fällen eine Offenlegung der konkreten Zurruesetzungsgründe, weil das Zivilgericht sich im Rahmen seiner Beweismwürdigung (§ 286 Abs. 1 ZPO) davon

überzeugen muss, ob die von den Zeugen gemachten Angaben der Wahrheit entsprechen und es daher naheliegt, dass es den Zeugen zwecks Ermittlung der Glaubhaftigkeit ihrer Verneinung die weitergehende Nachfrage stellen wird, welcher andere als dieser Grund Anlass für die Zurruesetzung gegeben hätte. Einer solchen Nachfrage ließe sich auch nicht dadurch begegnen, dass die Aussagegenehmigung von vornherein auf eine bestimmte Auswahl von Antwortoptionen limitiert wird, denn eine solche Beschränkung, die dem Prozessgericht die Möglichkeit richterlicher Überzeugungsbildung nimmt, würde die Tauglichkeit des Beweismittels zur Beweisführung einschränken oder ganz entfallen lassen.

(b) Erst recht gilt dies für den Fall, dass die Zeugen die Beweisfrage bejahen. Bestätigen die Zeugen, dass es einen Ursachenzusammenhang zwischen der Zurruesetzung und den G_____ -Vorfällen bzw. ihnen zugrundeliegenden Defiziten beim BAMF und beim G_____ gab, wird damit entgegen der Annahme der Klägerin, nicht lediglich der bereits anderweitig bekannt gewordene „Vorwurf unrechtmäßigen Handelns innerhalb des BAMF“ eingeräumt. Vielmehr würde mit der Ursächlichkeit dieses Vorwurfs für die Zurruesetzung bestätigt, dass dem Minister entweder das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz seines ehemaligen Abteilungsleiters bei der von ihm geforderten aktiven Durchsetzung politischer Regierungsziele bezüglich des BAMF fehlte oder zwischen ihnen politische Differenzen bezüglich der Realisierbarkeit bzw. richtigen Art und Weise der Durchsetzung dieser Zielsetzungen gegenüber dem G_____ bestanden. Zudem wären auch insoweit Nachfragen des Hanseatische Oberlandesgerichts im Rahmen der richterlichen Überzeugungsbildung zu erwarten, die den vorgenannten Rechtfertigungsdruck weiter erhöhen würden.

3. Auch ein Anspruch der Klägerin auf ermessensfehlerfreie Neubescheidung ihres Begehrens, den Zeugen eine Aussagegenehmigung zu erteilen – bzw. auf Genehmigungserteilung für den Fall, dass das Ermessen der Beklagten zu ihren Gunsten auf Null reduziert wäre –, besteht nicht. Denn die Beklagte hat hierüber bereits entschieden und ihre Entscheidung, infolge des Vorliegens eines tatbestandlichen Versagungsgrundes keine Genehmigung zu erteilen, weist keine Ermessensfehler auf. Nach § 114 Satz 1 VwGO prüft das Gericht insoweit, ob die Verwaltungsbehörde bei Ausübung des ihr zukommenden Ermessens dessen gesetzliche Grenzen überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat.

a. Ein Ermessensausfall liegt nicht vor. Ein solcher folgt insbesondere nicht daraus, dass die Bundesregierung das Votum i _____ und des G _____ ohne Aussprache übernommen hat, denn insoweit hat sich das Kabinett die Begründung der Kabinettsvorlagen mit der Beschlussfassung zu eigen gemacht.

b. Keinen Ermessenfehler stellt es dar, dass die Beklagte ihre Versagungsentscheidung in dieser Beschlussvorlage mit generalisierenden Erwägungen begründet hat, ohne dabei eine einzelfallbezogene Folgenabwägung vorzunehmen. Denn nach dem vorgenannten Maßstab war eine über die bereits vom Gesetzgeber vorgenommene Güterabwägung hinausgehende Einzelfallabwägung unter Berücksichtigung des gesamten konkreten Sachverhalts vorliegend deshalb nicht erforderlich, weil die vorliegende Entscheidung der Beklagten keine über die Interessen an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Wahrheitsfindung hinausgehenden verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter potentiell berührte.

aa. Eine solche potentielle Betroffenheit weiterer Verfassungsbelange hat das Bundesverwaltungsgericht bislang in folgenden Fällen anerkannt:

(1) Eine einzelfallbezogene Folgenabwägung für erforderlich gehalten hat es bezüglich der Genehmigung von Zeugenaussagen im Strafprozess im Hinblick darauf, dass die gerichtliche Wahrheitsfindung dort einen hohen Rang hat, weil sie das materielle Schuldprinzip und den im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und dem allgemeinen Freiheitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) wurzelnden Anspruch des Angeklagten auf ein faires rechtsstaatliches Strafverfahren verwirklicht (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1982 – 2 C 91/81 –, juris Rn. 33 f. unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1981 - 2 BvR 215/81). Entsprechendes dürfte für Zeugenaussagen in Disziplinarverfahren gelten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. März 2009 – 2 B 86/08 –, juris Rn. 6).

(2) Gleiches hat das Bundesverwaltungsgericht angenommen für die Genehmigung von Zeugenaussagen in Untersuchungsausschüssen im Hinblick darauf, dass diese im Gemeinwohlinteresse eine wirksame parlamentarische Kontrolle durch lückenlose Sachverhaltsaufklärung vornehmen, die eine gleich hohe Bedeutung wie die Wahrheitsermittlung im Strafverfahren hat (BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999 – 2 VR 1.99 –, juris Rn. 27, 29 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 1987 – 2 BvR 1178/86 –, juris Rn. 114).

(3) Eine einzelfallbezogene Folgenabwägung für erforderlich gehalten hat das Bundesverwaltungsgericht schließlich bezüglich der Genehmigung von Zeugenaussagen im Verwaltungsprozess zur Überprüfung eines ehrverletzenden hoheitlichen Verhaltens, im Hinblick darauf, dass der Benachteiligte sonst potentiell gehindert wäre, einer Verletzung seiner Menschenwürde entgegenzutreten (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1982 – 2 C 91/81 –, juris Rn. 33, bezugnehmend auf seinen Beschluss vom 13. April 1972 – BVerwG 2 B 43.71 –).

bb. Ein vergleichbarer Fall potentieller Betroffenheit weiterer verfassungsrechtlicher Belange, die eine über die vom Gesetzgeber vorgenommene Güterabwägung hinausgehende Einzelfallabwägung gebieten würde, ist hier jedoch nicht gegeben:

(1) Insbesondere folgt eine solche Betroffenheit zusätzlicher Verfassungsgüter nicht aus dem rechtsstaatlichen Gebot eines fairen zivilprozessualen Verfahrens.

(a) Im Strafprozess kommt der Ermittlung der materiellen Wahrheit eine überragende Bedeutung zu, die dort der Wahrung der Gerechtigkeit, des Schuldprinzips, der Freiheitsrechte und der Menschenwürde dient; dementsprechend gilt dort der Grundsatz der Amtsermittlung und gebührt dem sachnäheren Zeugenbeweis gemäß § 205 StPO grundsätzlich der Vorrang (zum Ganzen: BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1981 - 2 BvR 215/81 -, juris Rn. 63-73). Ausgehend davon begründet das rechtsstaatliche Gebot eines fairen Verfahrens (Art. 20 Abs. 3 GG) im Strafverfahren nicht nur eine Befugnis des erkennenden Strafgerichts, frei von Einwirkungen anderer Staatsorgane selbst darüber zu befinden, welche Beweismittel es zur Aufklärung der Sache für notwendig erachtet (ebd. Rn. 82), sondern auch eine Verpflichtung anderer Hoheitsträger, nur insoweit mit der Zurückhaltung eines Beweismittels Einfluss auf den Gang des Strafverfahrens zu nehmen, wie dies zur Wahrung verfassungsrechtlich geschützter Belange unumgänglich ist (ebd. Rn. 74, 76) und dabei eine auf den Einzelfall bezogene Abwägung der im Spannungsfeld stehenden Rechtsgüter unter Würdigung des gesamten Sachverhalts vorzunehmen (Rn. 80).

(b) Eine solche Bedeutung kommt der Ermittlung der materiellen Wahrheit im Zivilprozess jedoch nicht zu. Dort geht es um privatrechtliche Rechtsbeziehungen, an deren Feststellung grundsätzlich kein vergleichbares öffentliches Interesse besteht. Anders als im Strafprozess ist es dort nicht Aufgabe des Gerichts, den für die Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt von sich aus zu ermitteln, sondern Sache der

Prozessparteien, die maßgeblichen tatsächlichen Umstände vorzutragen und entsprechende Beweismittel zu benennen. Konsequenz dieses Beibringungsgrundsatzes ist die Verteilung der Darlegungs- und Beweislast: Wer darlegungs- und beweispflichtig ist, dem obliegt es selbst, die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Norm vorzutragen und sie im Streitfall zu beweisen, und derjenige verliert den Prozess, wenn er diesen Anforderungen nicht gerecht werden kann (zum Ganzen: Stein, Jus 2016, 896 m.w.N.). Die Wahrheitsfindung an sich ist nicht der primäre Zweck des Zivilprozesses, und da die Durchsetzung subjektiver Rechte nach den Regeln des Prozessrechts zu erfolgen hat, kann sie auch dann scheitern, wenn das Recht an sich bestanden hat (MüKoZPO/Rauscher, 7. Aufl. 2025, Einleitung Rn. 8). Spiegelbildlich greifen andere Hoheitsträger mit der Zurückhaltung eines Beweismittels auch nicht in die Befugnis des erkennenden Zivilgerichts ein, und sind nur insoweit gehindert, damit auf den Gang des Zivilverfahrens Einfluss nehmen, wie die jeweilige Prozesspartei ihnen gegenüber ein einfachgesetzliches oder verfassungsunmittelbares subjektiv-öffentliches Recht auf Zurverfügungstellung des Beweismittels hat.

(2) Eine Betroffenheit zusätzlicher Verfassungsgüter, die vorliegend eine einzelfallbezogene Abwägung gebieten würde, folgt auch nicht aus den Grundrechten des zur Ruhe gesetzten politischen Beamten.

(a) Insbesondere musste die Beklagte vorliegend nicht gesondert berücksichtigen, dass der Beweisbeschluss in einem Zivilverfahren ergangen war, in dem der ehemalige Abteilungsleiter R_____ des G_____ministeriums sich gegen eine Berichterstattung zur Wehr setzte, die potentiell ehrverletzend war und damit sein allgemeines Persönlichkeitsrecht i.S.d. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG berührte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 – Rn. 79, 91 und jüngst BVerwG, Beschluss vom 14. April 2025 –10 VR 3.25 – Rn. 31). Denn die Verweigerung der Aussagegenehmigung war offenkundig nicht geeignet, die Durchsetzung dieses Anspruchs gegenüber der Unterlassungsbeklagten zu erschweren, die allein beweisbelastet für die Wahrheit der von ihr publizierten Behauptung und erstinstanzlich unterlegen, also erkennbar beweisfällig geblieben war. Keine andere Bewertung gebietet der Umstand, dass der dortige Kläger eine Vernehmung derselben Zeugen gegenbeweislich beantragt hatte. Denn ein solcher Gegenbeweis Antrag der nicht beweisbelasten Partei dient lediglich dazu, ggf. die Überzeugung des Gerichts von der Wahrheit des Vorbringens der Gegenseite zu erschüttern

(BGH, Beschluss vom 28. November 2007 – XII ZB 217/05 –, juris Rn. 25) und ist daher ungeachtet der Gleichzeitigkeit des Beweisbeschlusses erst zu erheben, nachdem die hauptbeweisbelastete Partei zuvor in der Lage war, Beweis für ihren Vortrag zu erbringen. Steht – wie hier ohne Aussagegenehmigungserteilung – fest, dass diese den Beweis nicht erbringen kann, so bedarf es der Gegenbeweiserhebung nicht und erweisen sich die mit ihr verfolgten Belange als nicht abwägungsrelevant.

(b) Aus demselben Grund stellt auch die von der Beklagten auf der Grundlage von Art. 33 Abs. 5 GG gegenüber dem Ministerialdirektor a.D. geschuldete nachwirkende beamtenrechtliche Fürsorgepflicht keinen zusätzlichen Abwägungsbelang dar.

(3) Eine Betroffenheit zusätzlicher Verfassungsgüter, die eine einzelfallbezogene Abwägung gebieten würde, folgt vorliegend schließlich auch nicht aus den Grundrechten der Klägerin.

(a) Insbesondere musste die Beklagte den Anspruch der Klägerin auf Gewährung wirkungsvollen Rechtsschutzes vorliegend nicht noch einmal gesondert berücksichtigen. Dieser wird in zivilrechtlichen Streitigkeiten zwar durch Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verbürgt (BVerfG, Beschluss vom 2. März 1993 – 1 BvR 249/92 –, juris Rn. 20 f.) und hat damit ebenfalls Verfassungsrang, er hat jedoch bereits im Rahmen der vom Gesetzgeber vorgenommenen Abwägung vollumfänglich Berücksichtigung gefunden.

Die Klägerin macht insoweit geltend, die Beklagte hätte in ihre Ermessenausübung einstellen müssen, dass die Versagung der Aussagegenehmigung dazu führe, dass ein Beweismittel für sie dauerhaft unerreichbar wäre und sie den Unterlassungsrechtsstreit vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht voraussichtlich verlöre. Halte das Hanseatische Oberlandesgericht die Zeugenvernehmung für entscheidungserheblich und mithin zur Wahrung ihrer zivilprozessualen Position und Grundrechte bzw. zur Durchsetzung des Justizgewährleistungsanspruchs für erforderlich, so habe die Beklagte die Genehmigung nicht per se verweigern dürfen.

Diese Argumentation verkennt, dass die Beweiserheblichkeit der zu bezeugenden Umstände, d.h. ihre Relevanz für die gerichtliche Durchsetzung von Rechtspositionen, der Ausgangspunkt einer jeden auf ein Gerichtsverfahren bezogenen Entscheidung nach § 7 Abs. 1 BMinG und damit bereits in die vom Gesetzgeber

vorgenommene Abwägung eingeflossen ist. Diese gesetzgeberische Abwägung hat zwar zum Ergebnis, dass das Interesse der Wahrheitsfindung und der mit ihr verfolgten Interessen grundsätzlich Vorrang genießt. Dies gilt aber eben auch nur im Grundsatz, hingegen nicht für den Fall, dass – wie vorliegend – einer der in der Norm aufgezählten tatbestandlichen Versagungsgründe erfüllt ist. Liegt ein solcher vor, so kehrt sich das Ergebnis der gesetzgeberische Abwägung um und es ist grundsätzlich von einem Vorrang des Geheimhaltungsinteresses auszugehen, sofern nicht ein zusätzliches, d.h. noch nicht in die gesetzgeberische Abwägung eingeflossenes Rechtsgut von Verfassungsrang als potentiell betroffen in den Blick zu nehmen ist und eine weitere einzelfallbezogene Abwägung auf der Ebene des Normvollzugs gebietet. Im Anwendungsbereich der Versagungstatbestände des § 7 Abs.1 BMinG hat der Bundesgesetzgeber also eine Aussagepflicht und damit einhergehende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung entgegen der klägerischen Annahme also gerade nicht „bereits eingepreist und ausnahmslos hingenommen“, wie die Klägerin meint, denn andernfalls wäre die Regelung auch obsolet.

b) Auch mit Blick auf eine potentielle Betroffenheit des Grundrechts der Meinungs- und Pressefreiheit der Klägerin i.S.d Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG war vorliegend keine gesonderte Einzelfallabwägung der Beklagten geboten.

(aa) Das Verwaltungsgericht hat insoweit ausgeführt, selbst unter Berücksichtigung des Vortrags der Klägerin, das Verfahren vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht betreffe letztlich die Arbeit eines ihrer Pressemedien, mit der es Missstände, Versäumnisse und Rechtsverstöße der damaligen Bundesregierung habe aufklären wollen, sei die Versagung kein staatlicher Eingriff in ihre grundrechtlich geschützte Berichterstattung. Zudem mache der Abteilungsleiter und dortige Kläger allein die Unwahrheit der Behauptung der Klägerin geltend, er sei wegen der sogenannten BAMF-Affäre in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden, ohne dass die Berichterstattung der Klägerin über die Vorfälle als solche Gegenstand des dortigen Verfahrens sei, sodass nicht erkennbar sei, dass die Klägerin auf die Aussagegenehmigungen angewiesen wäre, um von ihrer Pressefreiheit überhaupt Gebrauch machen zu können.

(bb) Dem hält die Klägerin entgegen, eine einzelfallbezogene Ermessensausübung habe vorliegend schon deshalb erfolgen müssen, weil ein Unterlassungstitel hinsichtlich einer Wortberichterstattung einen Eingriff in die Presse- und

Meinungsfreiheit der Klägerin aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG darstelle. Grundrechtsschutz genießen alle Tatsachenbehauptungen mit Meinungsbezug, auch wenn sie sich später als unwahr herausstellen, solange sie nicht erwiesen oder bewusst unwahr seien. Ein solcher Eingriff sei offenkundig verfassungswidrig, falls die streitgegenständliche Berichterstattung wahr und damit von der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sei; die Beklagte habe indes nicht ermittelt, ob die Versetzung tatsächlich nichts mit der sog. BAMF-Affäre zu tun gehabt habe, und ihre Annahme einer (haltlosen) Behauptung stelle keine hinreichende Gewichtung der Meinungs- und Pressefreiheit der Klägerin dar, zumal die Substanz der Annahme durch den zeitlichen Ablauf der Geschehnisse belegt werde.

(cc) Damit überdehnt die Klägerin indes die Reichweite des Schutzes ihrer Grundrechte nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG im Verhältnis zur Beklagten.

Zutreffend ist zwar, dass die Presseberichterstattung über einen Umstand, der zum maßgeblichen Zeitpunkt der Äußerung weder erweislich wahr noch erweislich falsch ist, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit unterfällt. Außerhalb des Schutzbereichs des Art 5 Abs 1 S 1 GG liegen nur bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen und solche, deren Unwahrheit bereits im Zeitpunkt der Äußerung unzweifelhaft feststeht, alle übrigen Tatsachenbehauptungen mit Meinungsbezug genießen hingegen Grundrechtsschutz, auch wenn sie sich später als unwahr herausstellen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25. Juni 2009 – 1 BvR 134/03 –, juris Rn. 59, 62 m.w.N.). Ihr Wahrheitsgehalt fällt vielmehr erst dann ins Gewicht, wenn die Rechtfertigung eines Eingriffs in das Grundrecht abzuwägen ist: Bei unwahren ehrenrührigen oder rufschädigenden Tatsachenbehauptungen hat dabei die Meinungsfreiheit grundsätzlich hinter das allgemeine Persönlichkeitsrecht i.S.d. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG zurückzutreten. Würde dabei jedoch auch die erst nachträglich als unwahr erkannte Äußerung uneingeschränkt sanktioniert, so könnten risikofrei nur noch unumstößliche Wahrheiten geäußert werden und könnte die Presse ihre Informations- und Kontrollfunktion nicht ausreichend erfüllen, da ihr die Berichterstattung über noch nicht hinreichend geklärte Sachverhalte untersagt wäre. Der Ausgleich dieser widerstreitenden Belange wird dadurch hergestellt, dass demjenigen, der nachteilige Tatsachenbehauptungen über andere aufstellt, Pflichten zur sorgfältigen Recherche über den Wahrheitsgehalt auferlegt sind, die sich im Einzelnen nach den Aufklärungsmöglichkeiten richten und für Äußerungen der Presse

strenger sind als für Äußerungen von Privatpersonen. Die Fachgerichte dürfen dabei einerseits im Interesse der Meinungsfreiheit keine Anforderungen an die Wahrheitspflicht stellen, die die Bereitschaft zum Gebrauch des Grundrechts des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG einschnüren; sie haben andererseits aber auch zu berücksichtigen, dass diese Wahrheitspflicht Ausdruck der aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht folgenden Schutzpflicht ist. Je schwerwiegender die Äußerung das Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt, umso höhere Anforderungen sind deshalb an die Erfüllung der Sorgfaltspflichten zu stellen, auch zu berücksichtigen ist jedoch ein Interesse der Öffentlichkeit an derartigen Äußerungen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25. Juni 2009 – 1 BvR 134/03 –, juris Rn. 62; BVerfG, Beschluss vom 28. Juni 2016 – 1 BvR 3388/14 –, juris Rn. 18 ff. m.w.N; Huber/Voßkuhle/Paulus, 8. Aufl. 2024, GG Art. 5 Rn. 140, 337, 372).

Diese Abwägung der widerstreitenden Grundrechte ist nach der vorgenannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts indes durch die Fachgerichte – hier also durch das Hanseatische Oberlandesgericht – vorzunehmen. Sollte die Beklagte also im Berufungsverfahren vor dem Hanseatischen Oberlandesgericht unterliegen, so ginge der Eingriff von einem anderen Hoheitsträger als der Beklagten aus. Im Verhältnis zur Beklagten ist die Meinungs- und Pressefreiheit der Klägerin dagegen nicht in ihrer Dimension als Abwehrrecht berührt, weil die Klägerin sich nicht gegen einen von dieser ausgehenden staatlichen Eingriff in ihre Berichterstattung wendet. Mit der Erteilung der Aussagegenehmigung begehrt sie vielmehr eine staatliche Leistung von der Beklagten, um einen ihr drohenden – letztlich aus ihrer eigenen Berichterstattung resultierenden – Eingriff des Hanseatischen Oberlandesgericht abzuwehren, dessen Rechtfertigung sich ggf. in materieller Hinsicht aus dem Überwiegen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des klagenden politischen Beamten und in prozessualer Hinsicht aus der zivilprozessualen Beweislastverteilung ergibt.

Das – auch nur potentielle – Bestehen eines aus Art. 5 Abs. 1 GG resultierenden Leistungsanspruchs auf Aussagegenehmigungserteilung erkennt der Senat in einer solchen Konstellation nicht. Die Meinungsfreiheit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG ist ein grundsätzlich bloßes Abwehrrecht. Das Recht auf Informationszugang i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG begründet zwar Leistungsrechte, beschränkt sich jedoch auf Quellen, die – anders als hier - allgemein zugänglich sind. Das Grundrecht der Pressefreiheit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält zwar eine

objektive Garantie für die institutionelle Eigenständigkeit der Presse, aus dem ggf. ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch resultiert (offengelassen: BVerfG, Beschluss vom 8. September 2014 – 1 BvR 23/14 –, juris Rn. 26). Dieser darf jedoch die Ausgestaltungsprärogative des Gesetzgebers nicht unterlaufen und besteht daher nur auf dem Niveau eines Minimalstandards, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten darf, soll der objektive Gehalt der Pressefreiheit nicht leerlaufen, weshalb er endet, wo schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen der Offenlegung entgegenstehen (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 – BVerwG 6 A 2/12 –, juris Rn. 30 und jüngst BVerwG, Beschluss vom 14. April 2025 – 10 VR 3.25 – Rn. 15 ff.). Ein solcher Anspruch scheidet mithin vorliegend schon deshalb aus, weil die Klägerin nicht auf die Erteilung einer Aussagegenehmigung angewiesen war, um von ihrer Meinungs- und Pressefreiheit überhaupt Gebrauch machen zu können. Denn nach den vorstehend dargestellten Grundsätzen wäre das Unterliegen der hiesigen Klägerin in dem zivilrechtlichen Unterlassungsverfahren nicht bereits darauf zurückzuführen, dass die Klägerin die Wahrheit ihrer streitbefangenen Tatsachenbehauptung ohne die Zeugen nicht zu beweisen vermag und diese prozessuale Unerweislichkeit zu ihren Lasten geht, sondern ggf. erst Folge dessen, dass sie einen Umstand publiziert hat, der zum Zeitpunkt der Berichterstattung nicht hinreichend geklärt bzw. von ihr belegbar war, ohne die vorgenannten Sorgfaltspflichten der Verdachtsberichterstattung einzuhalten hat und deshalb im Rahmen der – allein im Zivilverfahren vorzunehmenden – Abwägung ihre Pressefreiheit hinter das allgemeine Persönlichkeitsrecht des dortigen Unterlassungsklägers zurücktreten muss.

Trägt damit bereits das privatrechtliche bzw. zivilgerichtliche Unterlassungsverfahren den Grundrechten der Meinungs- und Pressefreiheit der Klägerin im allgemeinen und der spezifischen Beweisnot des Grundrechtsträgers in Fällen der Verdachtsberichterstattung im besonderen vollumfassend, grundrechtsspezifisch und mit der rechtsstaatlich gebotenen Schutzeffektivität Rechnung, so ist eine erneute Berücksichtigung und einzelfallbezogene Abwägung dieser Grundrechte im Rahmen des behördlichen bzw. verwaltungsgerichtlichen Verfahrens um die Erteilung der Aussagegenehmigung weder erforderlich noch geboten.

(dd) Hielte man ungeachtet dessen eine potentielle Grundrechtsbetroffenheit im Sinne der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung für gegeben, so hätte die Klage dennoch keinen Erfolg, da auch in diesem Fall die Aussagegenehmigung

zu versagen (gewesen) wäre. Einzelfallbezogen abwägen müssen hätte die Beklagte dann ggf. das Interesse an der Wahrheitsfindung im Zivilprozess und die Meinungs- und Pressefreiheit der Unterlassungsbeklagten gegen das öffentliche Interesse an der effektiven Erfüllung von Regierungsaufgaben, das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Unterlassungsklägers und die diesem geschuldete beamtenrechtliche Fürsorgepflicht. Unter Berücksichtigung einerseits dessen, dass an der zivilprozessualen Feststellung privatrechtlicher Rechtsbeziehungen kein öffentliches Interesse besteht, die hiesige Klägerin sich dem Unterlassungsbegehren selbst dadurch ausgesetzt hat, dass sie über nicht erweisliche Umstände berichtete und sie dabei ihre Rechte durch sorgfältige Verdachtsberichterstattung hätte selbst wahren können, sowie unter Berücksichtigung andererseits dessen, dass die Beklagte die effektive Erfüllung von Regierungsaufgaben nur durch eine Genehmigungsversagung sichern kann und sie mit einer Genehmigungserteilung in den Ausgang des Zivilverfahrens zulasten eines Fürsorgeberechtigten eingreifen würde, geht der Senat davon aus, dass ermessensfehlerfrei vorliegend ggf. allein die Entscheidung gewesen wäre, die Aussagegenehmigung zu versagen. In diesem Fall würde sich auch das Fehlen einer einzelfallbezogenen Begründung als unbeachtlich i.S.d. § 46 VwVfG erweisen, weil es die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst haben könnte.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb

der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Rechtsanwälte, Behörden, juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse sowie Vertretungsberechtigte, die über ein elektronisches Postfach nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO verfügen, sind zur Übermittlung elektronischer Dokumente nach Maßgabe des § 55d VwGO verpflichtet.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. 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 als Bevollmächtigte nicht vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören.

Wolnicki

Seedorf

Dr. Wiedemann