



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 20 F 3.11
OVG 95 A 1.11

In der Verwaltungsstreitsache

hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts
für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO
am 19. Januar 2012

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

beschlossen:

Es wird festgestellt, dass die Verweigerung der Akten-
vorlage durch die oberste Aufsichtsbehörde rechtswid-
rig ist, soweit sie sich auf die Schwärzungen der Prä-
ambel, § 1, § 2 Abs. 1 und Abs. 2, § 3 Satz 3, § 7, § 8
Abs. 1, § 9 Abs. 1 und § 12 Abs. 1 der Rahmenverein-
barung bezieht.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller begehrt mit dem diesem Zwischenverfahren zugrundeliegen-
den Verfahren auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes
(IFG) Einsicht in die zwischen der beklagten Bundesrepublik Deutschland, ver-
treten durch das Bundesministerium des Innern, und der Beigeladenen am
9. Oktober 2000 geschlossenen „Rahmenvereinbarung über die Herstellung
und Lieferung von Dokumenten“ mit Ausnahme der § 4 und § 11. Im Beru-
fungsverfahren hat das Oberverwaltungsgericht der Antragsgegnerin im Rah-
men der mündlichen Verhandlung mit Beschluss vom 31. August 2010 aufge-
geben die Rahmenvereinbarung vorzulegen mit Ausnahme der § 4 und § 11
sowie der Passagen, deren Offenlegung die Antragsgegnerin im Gefolge des
Urteils des Verwaltungsgerichts vom 10. September 2008 - VG 2 A 167.06 -
nicht mehr verweigert. Daraufhin gab das Bundesministerium des Innern in sei-
ner Eigenschaft als oberste Aufsichtsbehörde unter dem 6. Januar 2011 eine
Sperrerklärung ab. Auf den Antrag des Antragstellers nach § 99 Abs. 2 VwGO
hat der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts, dem das Verfahren vom für

das Berufungsverfahren zuständigen Senat des Gerichts vorgelegt worden war, das Verfahren mit Beschluss vom 21. April 2011 an das Bundesverwaltungsgericht - Fachsenat für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO - verwiesen.

II

- 2 Der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts hat über den Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung vom 6. Januar 2011 zu entscheiden. Der Verweisungsbeschluss des Fachsenats des Oberverwaltungsgerichts, der sich an der Rechtsprechung des Senats orientiert (vgl. Beschluss vom 9. Mai 2003 - BVerwG 20 F 12.03 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 32), entfaltet gemäß § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 Satz 3 GVG analog Bindungswirkung (Beschluss vom 10. August 2010 - BVerwG 20 F 5.10 - juris Rn. 5).
- 3 Nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten und zu Auskünften an das Gericht verpflichtet. Wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen, kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Vorlage der Akten verweigern. Entgegen der Auffassung der obersten Aufsichtsbehörde, dem Bundesministerium des Innern, liegen Geheimhaltungsgründe i.S.d. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO nicht für alle geschwärzten Passagen der Rahmenvereinbarung vor. Die Sperrerklärung vom 6. Januar 2011 ist im tenorierten Umfang rechtswidrig. Im Übrigen erweist sich die Sperrerklärung als rechtmäßig. Insoweit war der Antrag abzulehnen.
- 4 1. Soweit sich das Bundesministerium des Innern zur Begründung der Vorlageverweigerung des § 6 der Rahmenvereinbarung darauf beruft, dass eine Offenlegung zu Nachteilen für das Wohl des Bundes führe, ist ein Geheimhaltungsgrund i.S.d. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO gegeben.

- 5 Nachteile für das Wohl des Bundes setzen Beeinträchtigungen wesentlicher Bundesinteressen voraus. Dazu zählen namentlich Gefährdungen des Bestandes oder der Funktionsfähigkeit des Bundes sowie Bedrohungen der äußeren oder inneren Sicherheit. Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes fordern gewichtige Gründe. Ein Nachteil in diesem Sinne ist nach der ständigen Rechtsprechung des Senats insbesondere dann gegeben, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich ihrer Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren oder Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde (Beschlüsse vom 29. Juli 2002 - BVerwG 2 AV 1.02 - BVerwGE 117, 8 = Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 27 S. 1 f., vom 25. Februar 2008 - BVerwG 20 F 43.07 - juris Rn. 10, vom 3. März 2009 - BVerwG 20 F 9.08 - juris Rn. 7, vom 2. Juli 2009 - BVerwG 20 F 4.09 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 54 Rn. 8, vom 25. Juni 2010 - BVerwG 20 F 1.10 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 59 Rn. 17 und vom 6. April 2011 - BVerwG 20 F 20.10 - NVwZ 2011, 880 Rn. 15; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1981 - 2 BvR 215/81 - BVerfGE 57, 250 <284>).
- 6 Der Senat hat sich durch Einsicht in die ungeschwärzt vorgelegte Rahmenvereinbarung vergewissert, dass § 6 der Rahmenvereinbarung Informationen enthält, die sich auf Maßnahmen zur Gewährleistung der Fälschungssicherheit von Dokumenten beziehen. Ungeachtet der allgemein gehaltenen Formulierung lässt der Text Rückschlüsse zur Fertigung und Produktqualität der Dokumente zu. Das genügt angesichts des besonderen öffentlichen Interesses an einer vor Fälschungen sicheren und verlässlichen Identitätsprüfung. Die Fälschungssicherheit von hoheitlichen Identitätspapieren ist von herausragender Bedeutung für die Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden sowie den privaten und öffentlichen Rechtsverkehr.
- 7 2. Soweit das Bundesministerium des Innern die Offenlegung der geschwärzten Regelungen unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verweigert, ist die Sperrerklärung nur zum Teil rechtmäßig.

- 8 Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen handelt es sich um Vorgänge, die nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ihrem Wesen nach geheim zu halten sind (Beschlüsse vom 12. Oktober 2009 - BVerwG 20 F 1.09 - juris Rn. 7 und vom 11. Juni 2010 - BVerwG 20 F 12.09 - juris Rn. 7). Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig sind. Ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis setzt neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Informationen geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Geschäftsgeheimnisse zielen auf den Schutz kaufmännischen Wissens; sie betreffen alle Konditionen, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Unternehmens maßgeblich bestimmt werden können. Dazu gehören unter anderem Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten oder Bezugsquellen. Auch konkrete Vertragsgestaltungen, d.h. ein bestimmtes Vertragswerk, können als Geschäftsgeheimnis geschützt sein (Beschlüsse vom 8. Februar 2011 - BVerwG 20 F 13.10 - DVBl 2011, 501 Rn. 16 und BVerwG 20 F 14.10 - juris Rn. 17, vom 10. August 2010 - BVerwG 20 F 5.10 - juris Rn. 10, vom 12. Oktober 2009 a.a.O., vom 11. Juni 2010 a.a.O. und vom 19. Januar 2009 - BVerwG 20 F 23.07 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 52 Rn. 11; Urteil vom 28. Mai 2009 - BVerwG 7 C 18.08 - Buchholz 406.252 § 9 UIG Nr. 1 Rn. 12, 18 <zum UIG und IFG>; BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087, 2111/03 - BVerfGE 115, 205 <230 f.>).
- 9 2.1 Die Durchsicht der vorgelegten Rahmenvereinbarung hat gezeigt, dass § 2 Abs. 3, § 5, § 8 Abs. 2, § 9 Abs. 2 und 3, § 10, § 12 Abs. 2, § 13, § 14 Abs. 2 und § 15 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. In diesen Bestimmungen finden sich Angaben zur Herstellung und zum Geschäftskonzept der Beigeladenen (§ 2 Abs. 3, § 10 Abs. 1), zur Produktion und Qualitätssicherung (§ 5 und § 9 Abs. 3), zu sicherheitsrelevanten Besonderheiten bei der personellen Ausstattung (§ 8 Abs. 2 und § 12 Abs. 2), zur Überprüfung der Sicherheitsstandards (§ 9 Abs. 2), zur Aufstellung des Wirtschaftsplans und zur Definition be-

triebsgewöhnlicher Geschäfte (§ 10 Abs. 2 bis 4), zum Umfang von Lizenzen (§ 13) und zur wirtschaftlichen Stellung der Beigeladenen bei Beendigung der Zusammenarbeit (§ 14 Abs. 2 und § 15). Die Angaben erlauben gewisse Rückschlüsse auf die betriebliche und geschäftliche Ausrichtung der Beigeladenen.

- 10 2.2 Dagegen vermag der Senat bei den weiteren geschwärzten Passagen einen Geheimhaltungsgrund nicht zu erkennen.
- 11 Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums des Innern enthält die Präambel kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Dass die Beigeladene „Dokumente, deren Muster vom Bundesministerium des Innern festgelegt werden“, also z.B. Reisepässe und Personalausweise herstellt, ist - wie sich auch aus dem Internetauftritt der Beigeladenen ergibt - allgemein bekannt. Im Übrigen beschränkt sich die Präambel darauf, die Motivlage für den Vertragsabschluss zu umschreiben. Welche weiteren Rückschlüsse sich aus der Präambel zum Umfang der Beauftragung ergeben sollen, erschließt sich dem Senat nicht. Konkrete Angaben zur Produktpalette - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - enthält die Präambel nicht. Die Umschreibung der Aufgaben in § 1 steht nicht in Bezug zum konkreten Geschäftskonzept der Beigeladenen, sondern stellt sich - ähnlich wie eine vergaberechtliche Ausschreibung - als allgemeine Aufgabenbeschreibung dar, die für jeden Anbieter sicherheitsrelevanter Dokumente zu gelten hätte. Diesem Muster folgen auch die Regelungen in § 2 Abs. 1 und in § 2 Abs. 2. Soweit sich in § 1 eine Bewertung der bisherigen Zusammenarbeit mit der Beigeladenen findet, handelt es sich um eine subjektive Einschätzung, die, wenn sie als Referenz verstanden wird, zwar möglicherweise einen positiven wirtschaftlichen Wert haben könnte. Inwieweit diese Angabe aber - wie in der Sperrerklärung geltend gemacht wird - die Wettbewerbsposition der Beigeladenen nachteilig beeinflussen könnte, erschließt sich dem Senat nicht. Bei der Regelung in § 3 Satz 3 handelt es sich lediglich um eine Folgeregelung zu den bereits offengelegten Vorgaben in Satz 1 und 2; dass dieser allgemein gehaltene Verweis in Satz 3 seinerseits wettbewerbsrelevante Informationen enthält, vermag der Senat nicht zu erkennen. § 7, der die Bestellung eines Qualitätssicherungs-Beauftragten regelt, betrifft zwar den Umfang der Personalausstattung und damit einen Aspekt der Kostenkalkulation, ist ebenfalls so

allgemein gehalten, dass nicht zu erkennen ist, dass dieser Gesichtspunkt zum speziellen Geschäftskonzept der Beigeladenen gehört. Es liegt auf der Hand, dass jeder Anbieter personelle Vorsorge - mit entsprechenden Kostenfolgen - zur Einhaltung der Qualitätssicherung wird treffen müssen. Konkrete Rückschlüsse zur Kostenkalkulation der Beigeladenen lassen sich aus der Regelung nicht ziehen. Auch die in § 8 Abs. 1 vereinbarte Informationspflicht sowie die in § 9 Abs. 1 präzisierte Reichweite der öffentlich-rechtlich begründeten Befugnisse des Bundesministeriums des Innern und der Behörden sind - wie § 2 Abs. 1 und insbesondere § 2 Abs. 2 - nicht Ausdruck eines speziellen Geschäftskonzepts der Beigeladenen, sondern dem Umstand geschuldet, dass die Herstellung von hoheitlichen Identitätspapieren eine hoch sensible öffentliche Aufgabe ist, mithin eine staatliche Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortlichkeit voraussetzt. Ebendies wird mit den allgemein gehaltenen Regelungen klar gestellt. Es ist weder erkennbar noch nachvollziehbar dargelegt, inwiefern eine Offenlegung dieser Regelungen - wie vom Bundesministerium des Innern geltend gemacht - die künftige Verhandlungsposition der Beigeladenen mit öffentlichen oder privaten Auftraggebern deutlich schwächen könnte. Das gilt auch für die Regelung in § 12 Abs. 1. Auch hier vermag der Senat nicht zu erkennen, welche Rückschlüsse sich speziell auf die betrieblich-konzeptionelle Ausrichtung der Beigeladenen ergeben können.

- 12 3. Die Sperrerklärung genügt überdies nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ermessensausübung i.S.d. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Denn das Bundesministerium des Innern hat - in seiner Eigenschaft als oberste Aufsichtsbehörde - auf Grund seiner Annahme, mangels Einwilligung der Beigeladenen in die Offenlegung sei das Ermessen auf Null reduziert, das ihm eingeräumte Ermessen undifferenziert und damit in einer der Eigenart der zu treffenden Entscheidung nicht genügenden Weise ausgeübt. In der Sperrerklärung wird zwar ausgeführt, dass bei „jeder vorenthaltenen, d.h. geschwätzten Information eine Abwägung vorgenommen“ worden sei. Die Erwägungen sind aber erkennbar auf den fachgesetzlichen Verweigerungsgrund des § 6 Satz 2 IFG und die prozessualen Folgen des § 100 VwGO und die Probleme ausgerichtet, die sich daraus ergeben, dass der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, im Fall der Geltendmachung eines Auskunftsanspruchs im Hauptsacheverfahren die Möglich-

keit eines „in-camera“-Verfahrens vor dem Hauptsachegericht zu eröffnen (vgl. dazu nur Beschluss vom 21. Februar 2008 - BVerwG 20 F 2.07 - BVerwGE 130, 236 = Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 46 Rn. 11 f., 22). Das Bundesministerium des Innern erkennt die Besonderheit der Ermessensausübung gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO, wenn es sich darauf beruft, nach den fachgesetzlichen Bestimmungen des Informationsfreiheitsgesetzes sei für diesen Fall keine Güterabwägung vorgesehen. Durch die Ermessenseinräumung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO wird der obersten Aufsichtsbehörde die Möglichkeit eröffnet, dem öffentlichen Interesse und dem individuellen Interesse der Prozessparteien an der Wahrheitsfindung in dem vom Untersuchungsgrundsatz beherrschten Verwaltungsprozess den Vorrang vor dem Interesse an der Geheimhaltung der Schriftstücke zu geben (stRspr vgl. nur Beschluss vom 1. August 2007 - BVerwG 20 F 10.06 -). Das ist bei Abgabe der Sperrerklärung nicht beachtet worden.

- 13 Soweit - wie dargelegt - ein Geheimhaltungsgrund vorliegt, wirkt sich der Fehler aber nicht aus. Bezogen auf die unter II. 1. und 2.1. genannten Vertragsbestimmungen war eine selbstständige Ermessensentscheidung der obersten Aufsichtsbehörde ausnahmsweise entbehrlich. Denn das Ergebnis der Ermessensausübung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtlich zwingend vorgezeichnet. Dies kommt in Betracht, wenn - wie hier mit Blick auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen - ein privates Interesse an der Geheimhaltung besteht, das grundrechtlich geschützt ist. Denn Beeinträchtigungen von Grundrechten sind nur dann zulässig, wenn sie durch hinreichende, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügende Gründe gerechtfertigt werden (vgl. nur Beschlüsse vom 21. Februar 2008 a.a.O. Rn. 20, vom 19. Januar 2009 a.a.O. Rn. 9 und vom 22. Juli 2010 - BVerwG 20 F 11.10 - BVerwGE 137, 318 Rn. 18 = Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 60). Besondere Umstände, aus denen sich ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse ergeben könnte, das ausnahmsweise eine Offenbarung geschützter Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen zu rechtfertigen vermag, sind nicht zu erkennen (vgl. im Fall eines Betriebsgeheimnisses Beschluss vom 19. Januar 2009 a.a.O. Rn. 12 ff.). Das gilt auch soweit die Geheimhaltung mit einer Beeinträchtigung wesentlicher Bundesinteressen begründet wird.

- 14 Einer eigenständigen Kostenentscheidung bedarf es im Verfahren vor dem Fachsenat nach § 99 Abs. 2 VwGO nicht (vgl. dazu Beschluss vom 16. Dezember 2010 - BVerwG 20 F 15.10 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 62 Rn. 11). Einer Streitwertfestsetzung bedarf es ebenfalls nicht, da Gerichtsgebühren mangels Gebührentatbestands im Verfahren vor dem Fachsenat nicht anfallen.

Neumann

Dr. Bumke

Brandt