



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 20 F 1.10  
VG 13 K 3195/07

In der Verwaltungsstreitsache

hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts  
für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO  
am 25. Juni 2010  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Buchheister

beschlossen:

Es wird festgestellt, dass die Verweigerung der Aktenvorlage durch den Beigeladenen rechtswidrig ist, soweit sie sich auf die zurückgehaltenen Unterlagen zu Nr. 11, 12, 15 und 19 (Beiakten 80, 81 sowie Teile der Beiakte 82), die zu Nr. 22 in der Beiakte 83 befindlichen Ablichtungen von Zeitungsartikeln und Auszügen aus dem Internet und die zu Nr. 22 in der Beiakte 84 befindlichen Schriften der Glaubensgemeinschaft bezieht.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Antragsgegnerin trägt 2/3 und der Antragsteller 1/3 der Kosten des Zwischenverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Zwischenverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Antragsteller ist ein eingetragener Verein, der nach seiner Satzung die Interessen der rechtlich nicht verfassten Glaubensgemeinschaft „U.“ vertritt. Mit dem diesem Zwischenverfahren zugrundeliegenden Verfahren begehrt er auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) unter Anfechtung des ablehnenden Bescheids vom 30. März 2007 Auskunft im Wege der Akteneinsicht über die beim Bundesverwaltungsamt vorliegenden Informationen über die Glaubensgemeinschaft. Dem Bundesverwaltungsamt sind mit Erlass des Bundesministeriums für Frauen und Jugend vom 12. November 1993 die Aufgaben einer Informationsstelle „Sogenannte Jugendsekten und Psychogruppen“ übertragen worden. In dieser Eigenschaft sammelt das Bun-

desverwaltungsamt als Dokumentationsstelle u.a. Material, das in Zusammenhang steht mit der Glaubensgemeinschaft „U.“.

- 2 Auf gerichtliche Verfügung der Berichterstatterin legte die Antragsgegnerin dem Hauptsachegericht mit Schriftsatz vom 13. Mai 2008 eine nummerierte Liste der beim Bundesverwaltungsamt über die Glaubensgemeinschaft gesammelten Unterlagen vor, auf deren Grundlage der Antragsteller sein Auskunftsbegehren eingrenzte. Das Hauptsachegericht führte am 10. Juni 2009 eine mündliche Verhandlung durch, in der die Sach- und Rechtslage erörtert wurde. Mit in der mündlichen Verhandlung verkündetem Beschluss gab es der Antragsgegnerin auf, Auskunft darüber zu geben, welche Informationen über die Glaubensgemeinschaft beim Bundesverwaltungsamt vorhanden sind, sowie die in der Liste aufgeführten - jeweils mit Nummer gekennzeichneten - Materialsammlungen vorzulegen, soweit der Antragsteller nicht auf eine Vorlage verzichtet habe. Die Antragsgegnerin legte daraufhin eine neun Seiten umfassende „Spezifikation“ vor und erklärte zugleich, sie sei mit einer Kenntnissgabe dieser Liste an den Antragsteller ebenso wenig einverstanden wie mit einer Einsicht in die nach Beschluss vom 10. Juni 2009 vorzulegenden Materialien. Nach mehrfachem gerichtlichen Hinweis auf § 100 VwGO und das Verfahren nach § 99 VwGO bat die Antragsgegnerin um Rücksendung der „Spezifikation“ sowie bestimmter Teile der Materialsammlung und legte unter dem 1. Oktober 2009 eine nunmehr sieben Seiten umfassende Liste vor. Mit Schriftsatz vom 16. November 2009 erklärte die Antragsgegnerin, die oberste Aufsichtsbehörde werde keine Sperrerklärung gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO abgeben und verweigerte die Vorlage der in der Liste vom 13. Mai 2008 unter Nr. 11, 12, 17, 22, 23 und 26 geführten Materialsammlungen „in Gänze“ sowie Teile der unter Nr. 15 und 19 geführten Materialien.
- 3 Nach erneutem gerichtlichen Hinweis gab die Beigeladene unter dem 5. November 2009 eine Sperrerklärung ab und verweigerte die Vorlage im selben Umfang wie zuvor die Antragsgegnerin. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt: Die „in Gänze“ nicht vorgelegten Positionen Nr. 11 und 12 sowie die zurückgehaltenen Teile aus den Sammlungen Nr. 15 und 19 seien aus Gründen des Schutzes von behördlichen Entscheidungsprozessen vertrau-

lich. Es handele sich um interne Arbeitsunterlagen, deren Offenlegung dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde, da der Schutz von behördlichen Entscheidungsprozessen nicht mehr gewahrt und der informelle Austausch zwischen Bund und Ländern und damit das Regierungshandeln beeinträchtigt werden könne. Eine Offenlegung der Bund-Länder-Protokolle (Nr. 12) führe zu Erkenntnissen über Arbeitsweise und Erkenntnisstand des Bund-Länder-Gesprächskreises und gebe Hinweise auf dessen Interessen- und Arbeitsschwerpunkte. Die Positionen Nr. 17, 22, 23 und 26 enthielten personenbezogene Daten Dritter, die sich im berechtigten Vertrauen auf Wahrung der Vertraulichkeit an staatliche Stellen gewandt und ihnen Material überlassen hätten. Eine Teilschwärzung der Namen sei als milderer Mittel erwogen, jedoch verworfen worden, weil sich der Antragsteller die Identität der Personen aus anderen Umständen und Angaben angesichts des engen Kreises der in Betracht kommenden Personen erschließen könnte. Bei Offenlegung wären Quellen gefährdet; die Gewinnung weiterer Quellen, insbesondere von Aussteigern werde erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht. Im Fall der Vorlage wäre die Aufgabe der Informationsbeschaffung seitens der Dokumentationsstelle beeinträchtigt. Im Übrigen ziehe das Informationsfreiheitsgesetz dem geltend gemachten Informationsanspruch Grenzen, die nicht durch eine gerichtlich unanfechtbare Vorlageverfügung mit der Folge eines Akteneinsichtsrechts nach § 100 VwGO obsolet gemacht werden dürften.

- 4 Der Antragsteller hat unter dem 23. Dezember 2009 einen Antrag nach § 99 Abs. 2 VwGO auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung vom 5. November 2009 gestellt. Nach Beschluss des Senats vom 21. Januar 2010 hat der Beigeladene für die Positionen Nr. 11, 12 und 23 jeweils einen Ordner (Beiakte 80, 81 und 85), für die Position Nr. 22 zwei Ordner (Beiakten 83 und 84) sowie einen Ordner, in dem sich Materialien zu Nr. 15, 17, 19 und 26 befinden (Beiakte 82), vorgelegt.

II

- 5 Der Antrag, über den gemäß § 99 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 i.V.m. § 189 VwGO der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts beschließt, ist im tenorierten Umfang begründet. Im Übrigen ist der Antrag abzulehnen. Insoweit ist die Sperrerklärung rechtmäßig.
- 6 1. Der für eine Sachentscheidung des Fachsenats erforderlichen Bejahung der Entscheidungserheblichkeit der zurückgehaltenen Akten durch das Gericht der Hauptsache ist mit dem in der mündlichen Verhandlung nach Erörterung der Sach- und Rechtslage ergangenen Beweisbeschluss vom 10. Juni 2009 Genüge getan.
- 7 Vor Einleitung des Zwischenverfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO bedarf es zur Klarstellung seines Gegenstandes in der Regel einer förmlichen Verlautbarung des Gerichts der Hauptsache, dass es die von der Behörde als geheimhaltungsbedürftig zurückgehaltenen Akten, Unterlagen oder Dokumente für die Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts benötigt. Ein formelhafter Beschluss, in dem schlicht darauf hingewiesen wird, dass die Vorlage der streitigen Verwaltungsvorgänge als entscheidungserheblich angesehen wird, genügt dafür grundsätzlich nicht (Beschluss vom 17. März 2008 - BVerwG 20 F 42.07 - juris Rn. 5). Das Gericht der Hauptsache muss vielmehr durch Angabe des Beweisthemas deutlich machen, dass es die zurückgehaltenen Unterlagen oder Dokumente als erheblich ansieht. Je nach Fallkonstellation wird das Hauptsachegericht sich nicht allein auf die Angabe des Beweisthemas und der als entscheidungserheblich erachteten Aktenteile (Beweismittel) beschränken können, sondern Anlass haben, in den Gründen des Beschlusses zur Entscheidungserheblichkeit im konkreten Fall - sei es mit Blick auf die Zulässigkeit des Rechtsschutzbegehrens, sei es unter Darlegung der materiellrechtlichen Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruchs sowie der fachgesetzlichen Ablehnungsgründe - Stellung zu nehmen (Beschlüsse vom 31. August 2009 - BVerwG 20 F 10.08 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 55 Rn. 3 und vom 22. Januar 2009 - BVerwG 20 F 5.08 - juris Rn. 2; vgl. auch VGH Kassel, Beweisbeschluss vom 28. April 2010 - 6 A 1767/08 - juris Rn. 5). Ein grundsätzlich

erforderlicher Beweisbeschluss oder eine vergleichbare förmliche Äußerung des Hauptsachegerichts zur Klärung der rechtlichen Erheblichkeit des Akteninhalts für die Entscheidung des Rechtsstreits ist nur ausnahmsweise dann entbehrlich, wenn die zurückgehaltenen Unterlagen zweifelsfrei rechtserheblich sind. Das ist dann der Fall, wenn die Pflicht zur Vorlage der Behördenakten bereits Streitgegenstand des Verfahrens zur Hauptsache ist und die dortige Entscheidung von der allein anhand des Inhalts der umstrittenen Akten zu beantwortenden Frage abhängt, ob die Akten, wie von der Behörde geltend gemacht, geheimhaltungsbedürftig sind (stRspr, vgl. nur Beschluss vom 19. April 2010 - BVerwG 20 F 13.09 - juris Rn. 4 <zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen>). Allein aus dem Umstand, dass Streitgegenstand des Verfahrens zur Hauptsache die Pflicht zur Vorlage der Behördenakten ist, folgt jedoch nicht, dass es zwingend der Einsicht in die zurückgehaltenen Akten bedarf. Streitigkeiten um Informationszugangsrechte führen nicht gleichsam automatisch zur Verlagerung in das „in-camera“-Verfahren. Vielmehr ist zu differenzieren. Werden materiellrechtliche Geheimhaltungsgründe geltend gemacht, also Gründe, die sich unmittelbar aus dem Inhalt der Akte ergeben, liegt es regelmäßig auf der Hand, dass sich im Streitfall nur durch Einsichtnahme in die Akten verlässlich klären lässt, ob der Geheimhaltungsgrund vorliegt. Handelt es sich dagegen um prozedurale Geheimhaltungsgründe, die sich aus dem jeweiligen den Informationszugang regelnden Fachgesetz ergeben und die - unabhängig vom Inhalt der Akten - darauf zielen, die Art und Weise des Zustandekommens behördlicher Akten und Unterlagen zu schützen, mithin dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses dienen, muss das Hauptsachegericht prüfen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der geltend gemachten fachgesetzlichen Ausnahmegründe vorliegen (Beschluss vom 31. August 2009 a.a.O. Rn. 4). Das Hauptsachegericht muss daher zunächst die ihm nach dem Amtsermittlungsgrundsatz zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen, um den Sachverhalt aufzuklären. Je nach Fallkonstellation wird das Hauptsachegericht vor Erlass eines Beweisbeschlusses die aktenverweigernde Stelle gegebenenfalls auffordern müssen, weitere Angaben mit abstrakter Umschreibung zur Kategorisierung der einzelnen in den zurückgehaltenen Akten befindlichen Schriftstücke einschließlich der Anlagen etwa in Form eines mit (paginierten) Blattzahlen spezifizierten Inhaltsverzeichnisses zu machen. Auch die Durchfüh-

rung einer mündlichen Verhandlung kann hinreichende Grundlage sein für die Feststellung, dass eine Einsicht in die zurückgehaltenen Unterlagen entscheidungserheblich ist, weil die Angaben der Behörde - unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Erörterung der Sach- und Rechtslage - nicht ausreichen, um zu prüfen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der geltend gemachten fachgesetzlichen Ausnahmegründe vorliegen. Hat das Hauptsachegericht einen Beweisbeschluss erlassen, der diesen Anforderungen genügt, entfaltet die mit dem Beschluss dokumentierte Auffassung des Gerichts über die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten Bindungswirkung für den Fachsenat.

- 8 Diesen Maßstäben genügt der Beweisbeschluss vom 10. Juni 2009. Er enthält zwar keine Begründung. Das Hauptsachegericht hat sich vielmehr darauf beschränkt, neben der allgemeinen Auskunftsaufforderung zum Gesamtbestand der beim Bundesverwaltungsamt vorhandenen Unterlagen lediglich die Vorlage bestimmter - nach der Liste vom 13. Mai 2008 mit Nummern gekennzeichneten - Materialsammlungen anzuordnen. Das ist jedoch im vorliegenden Fall nicht zu beanstanden.
- 9 1.1 In rechtlicher Hinsicht hat das Hauptsachegericht mit dem Erlass des Beschlusses vom 10. Juni 2009 hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass es die Vorlageverweigerung jedenfalls nicht schon deswegen für gerechtfertigt erachtet, weil - wie die Antragsgegnerin in dem ablehnenden Bescheid andeutet - die Materialsammlungen der Willensbildung der Regierung dienten und als Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einer Offenlegung nicht zugänglich seien (vgl. zum Informationshandeln als Aufgabe der Staatsleitung Beschlüsse vom 4. Mai 1993 - BVerwG 7 B 149.92 - Buchholz 11 Art. 4 GG Nr. 54 - juris Rn. 5 und vom 8. November 2004 - BVerwG 7 B 19.04 - juris Rn. 16; BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <301, 306>).
- 10 1.2 In tatsächlicher Hinsicht bedurfte es hinsichtlich der Materialsammlung Nr. 22 (Beiakten 83 und 84) und 23 (Beiakte 85) sowie der in der Beiakte 82 abgehefteten Teile der Materialsammlungen Nr. 17 und 26 weder weiterer

Sachverhaltsaufklärung noch einer förmlich verkündeten Begründung zur Entscheidungserheblichkeit seitens des Hauptsachegerichts, da insoweit der Geheimhaltungsgrund des Schutzes personenbezogener Daten und des Quellenschutzes geltend gemacht wird. Die zurückgehaltenen Unterlagen sind zweifelsfrei rechtserheblich, denn es lässt sich nur durch Einsichtnahme in die Akten verlässlich klären, ob der geltend gemachte Geheimhaltungsgrund vorliegt. Bei den Materialsammlungen Nr. 17 und 26, die laut Liste vom 13. Mai 2008 vier bzw. zwei Ordner umfassen, geht der Senat davon aus, dass der ihm nicht - mit der Beiakte 82 - vorgelegte Bestand im Hauptsacheverfahren zugänglich ist.

- 11 1.3 Die Vorlage der Materialsammlungen Nr. 11 und 12 (Beiakten 80 und 81) sowie der in der Beiakte 82 abgehefteten Teile der Materialsammlungen Nr. 15 und 19 wird zwar aus Gründen verweigert, die die Art und Weise des Zustandekommens der Akten betreffen. Es ist jedoch ausnahmsweise unschädlich und daher im vorliegenden Fall nicht zu beanstanden, dass sich das Hauptsachegericht in dem Beweisbeschluss vom 10. Juni 2009 nicht zu den von der Antragsgegnerin und dem Beigeladenen geltend gemachten prozeduralen Geheimhaltungsgründen verhalten hat. Das ergibt sich aus Folgendem:

Weder auf der Grundlage des Bescheids vom 30. März 2007 noch mit Hilfe der Liste vom 13. Mai 2008 konnte das Hauptsachegericht erkennen, welcher Geheimhaltungsgrund für welche Teile der Materialsammlungen (Ordner) gelten soll. Dass die Ordner nach der Liste Bezeichnungen tragen, aus denen sich ergibt, dass es sich um behördlich zusammengestellte Unterlagen handelt, genügt nicht. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, aus abstrakten Bezeichnungen Rückschlüsse auf mögliche fachgesetzliche Geheimhaltungsgründe zu ziehen. Vielmehr muss zunächst die aktenverweigernde Stelle nachvollziehbar und differenziert mit Blick auf die konkreten Unterlagen darlegen, auf welchen fachgesetzlichen Geheimhaltungsgrund sie sich stützt. Erst auf dieser Grundlage ist das Gericht der Hauptsache überhaupt in der Lage, zu erkennen, ob es in tatsächlicher Hinsicht über hinreichende Angaben verfügt, und daher in Anlegung seines Rechtsmaßstabs den Einzelfall - ohne Vorlage der Akten - entscheiden kann. Das Gericht der Hauptsache kann sich (zunächst) nur an den Angaben



orientieren, die die aktenverweigernde Stelle bei Ablehnung des Antrags gemacht hat.

- 12 Im ablehnenden Bescheid vom 30. März 2007 finden sich zwar Ausführungen zu § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG - Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden - und § 4 Abs. 1 IFG - Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses -; es fehlt indes an der Darlegung, welche Vorschrift sich auf welche Teile der Materialsammlungen (Ordner) beziehen soll. Die Liste vom 13. Mai 2008 lässt - mit der Spalte „Ausschlussgrund“ - in Ansätzen eine Zuordnung des möglichen fachgesetzlichen Ausschlussgrundes erkennen, enthält aber keine (abstrakte) Beschreibung des Inhalts der Ordner, an Hand dessen das Hauptsachegericht hätte entscheiden können, welcher Ausschlussgrund einschlägig sein könnte. So wird für die Materialsammlungen Nr. 11 und 12, die laut Liste 19 und 13 Ordner umfassen, neben § 3 Nr. 1 Buchst. b IFG - militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr (gemeint sein dürfte § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG) - und § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG - Belange der inneren und äußeren Sicherheit - auch auf § 3 Nr. 7 IFG verwiesen. Zu dem Material in Ordner Nr. 15 ist § 3 Nr. 7 IFG, aber auch § 9 Abs. 3 IFG und zu Nr. 19 nur § 9 Abs. 3 IFG vermerkt.
- 13 Auf diese greifbaren Unklarheiten hat das Gericht der Hauptsache mit der Durchführung einer mündlichen Verhandlung reagiert. Mit der in der mündlichen Verhandlung stattgefundenen Erörterung der Sach- und Rechtslage (§ 104 Abs. 1 VwGO), die sich auf alle Fragen zu beziehen hat, die zwischen den Beteiligten strittig sind und die das Gericht als für seine Entscheidung erheblich ansieht, hat es seine Pflicht zur Klärung der tatsächlichen Grundlagen erschöpft. Als Ergebnis der mündlichen Verhandlung hat das Hauptsachegericht einen Beweisbeschluss erlassen; es ist auf der Grundlage der Erörterung ersichtlich zu der Einschätzung gelangt, dass es sich mangels verlässlicher Tatsachengrundlage nicht ohne Kenntnis vom Inhalt der Materialsammlungen eine Rechtsauffassung zu den Tatbestandsvoraussetzungen der möglicherweise einschlägigen fachgesetzlichen Geheimhaltungsgründe nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bilden könne.

- 14 Weder die nach Erlass des Beweisbeschlusses übersandten Schriftsätze der Antragsgegnerin vom 1. Oktober 2009 mit der siebenseitigen „Spezifikation“ (Beiakte 78) und vom 16. November 2009, mit dem die Vorlageverweigerung präzisiert wird, noch die Sperrerklärung des Beigeladenen vom 5. November 2009 mussten dem Hauptsachegericht Anlass sein, einen erneuten Beweisbeschluss mit einer seine Rechtsauffassung erläuternden Begründung zu fassen. Das ergibt sich schon daraus, dass hinsichtlich der Materialsammlungen Nr. 11 und 12, die laut Liste vom 13. Mai 2008 jeweils 19 und 13 Ordner umfassen, offensichtlich in nicht erkennbarem Umfang eine Aussonderung vorgenommen worden ist. Nach welchen Kriterien die Aussonderung erfolgt ist, erschließt sich weder aus den Schriftsätzen der Antragsgegnerin noch aus der Sperrerklärung. In der Liste vom 1. Oktober 2009, in der unter Nr. 11 und 12 lediglich noch jeweils ein Ordner angeführt wird, heißt es zur Erläuterung lediglich, in den 19/13 Ordnern „befinden sich Dokumente zum UL, deren Umfang einem kleinen Ordner entspricht“. Was die Antragsgegnerin damit zum Ausdruck bringen will, bleibt unklar. Jedenfalls scheint die Antragsgegnerin und ihr folgend der Beigeladene nicht allein auf formale Gesichtspunkte der Art und Weise des Zustandekommens der Sammlungen, sondern auf eine besonders - mit Blick auf den Inhalt der Unterlagen - begründete Vertraulichkeit abzustellen. Mit der Liste vom 1. Oktober 2009 hat sich die Antragsgegnerin zwar um „Spezifikation“ bemüht; den dargelegten Anforderungen an ein nach Inhalt und Umfang spezifiziertes Inhaltsverzeichnis wird die Liste jedoch nicht ansatzweise gerecht. Unklar bleibt auch, was die Antragsgegnerin damit meint, wenn sie sich im Schriftsatz vom 16. November 2009 darauf beruft, es handele sich um „Betriebsgeheimnisse der Beklagten“. Unter diesen Umständen drängte es sich für das Hauptsachegericht geradezu auf, dass - auch unter Berücksichtigung des weiteren Vortrags - erst die Einsicht in die Unterlagen eine hinreichend gesicherte Tatsachengrundlage bietet, um beurteilen zu können, ob überhaupt und gegebenenfalls in welchem Umfang fachgesetzliche Geheimhaltungsgründe einschlägig sein könnten.
- 15 2. Hinsichtlich der Positionen Nr. 22 (Beiakten 83 und 84) und 23 (Beiakte 85) sowie der in der Beiakte 82 abgehefteten Teile der Materialsammlungen Nr. 17 und 26 führt der Beigeladene in der Sperrerklärung vom 5. November 2009

Gründe an, die eine Verweigerung der Vorlage von Akten in einem gerichtlichen Verfahren nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO rechtfertigen. Bei personenbezogenen Daten besteht ein privates Interesse an der Geheimhaltung, das grundrechtlich geschützt ist. Das gilt auch im Fall des Quellenschutzes für sogenannte „Aussteiger“. Grundrechtlicher Anknüpfungspunkt ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen umfasst, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1 <41 f.>). Ob - wie der Antragsteller bestreitet - Vertraulichkeit zugesichert worden ist, ist im Rahmen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO unerheblich. Geschützt sind nicht nur personenbezogene Daten, die zur Identifikation der Person führen können, sondern unter den Umständen dieses Falles auch die Mitteilungen und Äußerungen der Person, weil es sich dabei um Informationen zum persönlichen Lebenszuschnitt im besonders sensiblen Bereich religiöser Überzeugungen handelt.

- 16 Die Durchsicht hat jedoch ergeben, dass sich zu Nr. 22 in der Beiakte 83 nicht nur personenbezogene Daten und Informationen, sondern auch Ablichtungen von Zeitungsartikeln und Auszüge aus dem Internet und in der Beiakte 84 Ablichtungen von Schriften der Glaubensgemeinschaft befinden. Ohne nähere Darlegungen des Beigeladenen kann der Senat nicht nachvollziehen, warum die zu den Akten genommenen Exemplare solcher der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglichen Schriftstücke geheimhaltungsbedürftig sind. Insoweit fehlt es schon an einem Geheimhaltungsgrund i.S.d. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO und ist die Sperrerklärung - im tenorierten Umfang - bereits aus diesem Grund rechtswidrig.
- 17 3. Ob für die Positionen Nr. 11 und 12 sowie die zurückgehaltenen Teile der Materialsammlungen Nr. 15 und 19 ein Geheimhaltungsgrund i.S.d. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorliegt, erscheint dem Senat jedenfalls zweifelhaft. Der Beigeladene behauptet in der Sperrerklärung vom 5. November 2009 zwar, die Offenlegung führe zu Nachteilen für das Wohl des Bundes oder eines Landes. Er erkennt aber offensichtlich Bedeutung und Reichweite dieses Geheimhal-

tungsgrundes. Denn er beschränkt sich darauf, schlicht auf den aus seiner Sicht notwendigen Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse zu verweisen und orientiert sich dabei ersichtlich an den auf dieses Schutzgut zugeschnittenen fachgesetzlichen Geheimhaltungsgründen, die ein allgemeines Informationszugangsrecht beschränken können. Fachgesetzliche Geheimhaltungsgründe können zwar eine Orientierung bei der Frage bieten, ob Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Jedoch ist ein strenger Maßstab anzulegen. Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes fordern gewichtige Gründe. Bei der Auslegung und Anwendung der Vorschrift sind die zum Merkmal des Nachteilbereitens i.S.d. § 96 StPO in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Grundsätze heranzuziehen (Beschluss vom 29. Juli 2002 - BVerwG 2 AV 1.02 - BVerwGE 117, 8 = Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 27).

- 18 Der Senat vermag zudem nicht zu erkennen, dass die Einstufung, wenn sie denn zuträfe, sämtliche Bestandteile der zurückgehaltenen Akten(teile) zu den Positionen Nr. 11, 12, 15 und 19 erfasst. Die Durchsicht der Ordner zeigt, dass dort Schriftstücke ganz unterschiedlicher Art zurückgehalten werden. Abgeheftet finden sich beispielsweise in Ordner Nr. 11 und im Material zu Nr. 19 eine Reihe gerichtlicher Urteile, aber auch ein an die Verfahrensbevollmächtigten des Antragstellers gerichteter Bescheid. Warum diese Unterlagen geheimhaltungsbedürftig sein sollen, erschließt sich dem Senat nicht. Das gilt auch für Zeitungsartikel, Auszüge aus Publikationen der Glaubensgemeinschaft oder auch einer Landtagsdrucksache, die als Anlagen zu einem behördlichen Schreiben (im Material zu Nr. 19) abgeheftet sind. Dass sich in dem Ordner Nr. 11 u.a. auch personenbezogene Daten Dritter finden, rechtfertigt - derzeit - nicht die vollständige Zurückhaltung dieser Seite(n). Es ist Aufgabe des Beigeladenen bzw. der aktenverweigernden Stelle, die Akten nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführungen, zu der auch die Paginierung von Aktenseiten gehört, aufzubereiten, um auf dieser Grundlage bei der Sperrerklärung - unter Angabe von Blattzahlen - je nach Inhalt des Schriftstücks gegebenenfalls nach unterschiedlichen Geheimhaltungsgründen differenzieren zu können. Der Fachsenat hat nur die Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung und damit den dort geltend gemachten Geheimhaltungsbedarf zu überprüfen.

- 19 Das bedarf alles jedoch keiner weiteren Vertiefung. Denn der Beigeladene hat nicht, wie in § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorgesehen, eine auf den laufenden Rechtsstreit bezogene und auf einer Abwägung der widerstreitenden Interessen der Beteiligten im Prozess beruhende Ermessensentscheidung über die Aktenvorlage getroffen.
- 20 4. 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 - juris Rn. 5). Soweit die Aktenvorlage auch Gegenstand des Rechtsstreits selbst ist, sind die Gründe, die eine Sperrerklärung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO rechtfertigen können, von denjenigen Gründen zu unterscheiden, die im Verfahren der Hauptsache zur Verweigerung der Aktenvorlage angeführt werden. Die oberste Aufsichtsbehörde ist im Rahmen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO gefordert, in besonderer Weise in den Blick zu nehmen, welche rechtsschutzverkürzende Wirkung die Verweigerung der Aktenvorlage im Prozess für den Betroffenen haben kann. Darin liegt die Besonderheit ihrer Ermessensausübung nach dieser Verfahrensbestimmung. Dementsprechend ist der obersten Aufsichtsbehörde auch in den Fällen Ermessen zugebilligt, in denen das Fachgesetz der zuständigen Fachbehörde kein Ermessen einräumt (Beschluss vom 21. Februar 2008 - BVerwG 20 F 2.07 - BVerwGE 130, 236 = Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 46 <jeweils Rn. 19>).
- 21 4.1 Die Sperrerklärung vom 5. November 2009 leidet an dem Ermessensfehler, dass der Beigeladene - auf der Grundlage seiner Annahme, die Tatbestandsvoraussetzungen der Geheimhaltungsbedürftigkeit i.S.d. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO seien erfüllt, - sein Ermessen undifferenziert und damit in einer der Eigenart der zu treffenden Entscheidung nicht genügenden Weise ausgeübt hat. Die Erwägungen, die der Beigeladene anstellt, lassen - ungeachtet des Hinweises, die Vorlageverweigerung sei „in Ausübung pflichtgemäßen Ermes-

sens“ ergangen - eine ordnungsgemäße Ermessensbetätigung nicht erkennen. Der Beigeladene beschränkt sich darauf, die Gründe für den behaupteten Geheimhaltungsbedarf zu erläutern. Kriterien zur Ausübung des Ermessens werden - abgesehen von Erwägungen zur Teilschwärzung als milderer Mittel - nicht angeführt. Es genügt als Ermessenserwägung vor allem nicht, wie der Beigeladene in seiner Sperrerklärung zusammenfassend unter der Überschrift „Gesamtwürdigung“ ausführt, lediglich auf die prozessualen Folgen des § 100 VwGO und die Probleme hinzuweisen, die sich daraus ergeben, dass der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, im Fall der Geltendmachung eines Auskunftsanspruchs im Hauptsacheverfahren die Möglichkeit eines „in-camera“-Verfahrens vor dem Hauptsachegericht zu eröffnen (Beschluss vom 21. Februar 2008 a.a.O. <jeweils Rn. 11 f., 22>). Der Gesetzgeber hat die vom Beigeladenen kritisierte Anwendbarkeit des § 100 VwGO als unvermeidbare Folge des Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO in Kauf genommen. Die Ausführungen des Beigeladenen im Rahmen der „Gesamtwürdigung“ legen es nahe, dass er möglicherweise das Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO, insbesondere Reichweite und Bedeutung der Ermessensausübung i.S.d. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO, missversteht. Hinzu kommt, dass sich der Beigeladene zunächst geweigert hat, überhaupt eine Sperrerklärung abzugeben, mithin damals anscheinend keinen Geheimhaltungsbedarf erkannt hat. Unter diesen Umständen bestand begründeter Anlass, auch aus diesem Grund zu erläutern, welche Ermessenserwägungen den Beigeladenen nunmehr zur Vorlageverweigerung bewogen haben.

- 22 4.2 Die Vorlageverweigerung der Ordner Nr. 17, 22, 23 und 26 - soweit sie nicht bereits mangels Geheimhaltungsgrund rechtswidrig ist - leidet zwar ebenfalls unter der unzureichenden Ermessensbetätigung; der Fehler wirkt sich jedoch nicht aus. Eine selbstständige Ermessensentscheidung der obersten Aufsichtsbehörde war ausnahmsweise entbehrlich. Denn das Ergebnis der nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO geforderten Abwägung war rechtlich vorgezeichnet. Für Ermessenserwägungen war kein Raum. Eine Teilschwärzung personenbezogener Daten hat der Beigeladene erwogen; die Durchsicht der Akten bestätigt die Einschätzung, dass eine Schwärzung einzelner Angaben nicht in Betracht kam.

- 23 Besondere Umstände, aus denen sich ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse ergeben könnte, das ausnahmsweise eine Offenbarung geschützter personenbezogener Daten zu rechtfertigen vermag, sind nicht zu erkennen (vgl. im Fall eines Betriebsgeheimnisses Beschluss vom 19. Januar 2009 - BVerwG 20 F 23.07 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 52 Rn. 12 ff.). Allein der Umstand, dass Angaben Dritter persönlich gefärbt erscheinen mögen und/oder kritisch ausgerichtet sind, genügt nicht. Anhaltspunkte, dass die in den zurückgehaltenen Unterlagen enthaltenen Angaben Dritter auf ein strafrechtlich relevantes Verhalten führen, das nicht mehr von der Meinungsäußerungsfreiheit gedeckt wäre, hat die Durchsicht nicht ergeben. Art. 4 Abs. 1 GG schützt gegen diffamierende, diskriminierende oder verfälschende Darstellungen einer religiösen oder weltanschaulichen Gemeinschaft. Daraus folgt aber nicht, dass der Staat und seine Organe gehalten wären, sich mit derartigen Fragen überhaupt nicht zu befassen (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <294>). Greift er dabei auf personenbezogene Daten und Angaben Dritter zurück, hat er bei deren Verwertung als neutraler Staat die Grundsätze einer sachlich geführten Informationstätigkeit zu beachten und damit die Zurückhaltung zu wahren, zu welcher der Staat und seine Organe nach dem Gebot der religiös-weltanschaulichen Neutralität verpflichtet sind. Damit ist gewährleistet, dass eine Glaubensgemeinschaft nicht auf Grund Angaben Dritter - wie der Antragsteller geltend macht - einer Rufschädigung durch Denunzianten ausgesetzt wird.
- 24 5. Die Feststellung des Senats, dass die Sperrerklärung in dem tenorierten Umfang rechtswidrig ist, hindert den Beigeladenen nicht, insoweit eine neue Sperrerklärung abzugeben und dann bei der Einstufung als geheimhaltungsbedürftig oder bei der Ermessensausübung nach den - durch Paginierung der Behördenakten hinreichend gekennzeichneten - Blättern der Akten zu differenzieren.
- 25 6. Für den von der Antragsgegnerin mit der Beschwerdeerwiderung vom 18. Februar 2010 gestellten Hilfsantrag ist kein Raum.

- 26 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO, die Festsetzung des Streitwerts für das Zwischenverfahren ergibt sich aus § 52 Abs. 2 GKG.

Neumann

Dr. Bumke

Buchheister



Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Verwaltungsprozessrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwGO        § 99  
GG         Art. 4 Abs. 1

Stichworte:

in-camera-Verfahren; Glaubensgemeinschaft; Informationszugangsrecht; Bundesverwaltungsamt; Dokumentationsstelle; Entscheidungserheblichkeit; Beweisbeschluss; prozedurale Geheimhaltungsgründe; Amtsermittlungsgrundsatz; personenbezogene Daten; Quellenschutz; „Aussteiger“; Gebot der religiös-weltanschaulichen Neutralität.

Leitsatz:

Werden prozedurale Geheimhaltungsgründe geltend gemacht, muss das Hauptsachegericht zunächst die ihm nach dem Amtsermittlungsgrundsatz zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen, um den Sachverhalt aufzuklären. Je nach Fallkonstellation wird das Hauptsachegericht vor Erlass eines Beweisbeschlusses die aktenverweigernde Stelle gegebenenfalls auffordern müssen, weitere Angaben mit abstrakter Umschreibung zur Kategorisierung der einzelnen in den zurückgehaltenen Akten befindlichen Schriftstücke etwa in Form eines spezifizierten Inhaltsverzeichnisses zu machen.

Beschluss des Fachsenats vom 25. Juni 2010 - BVerwG 20 F 1.10