



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 20 F 7.16
OVG 14 PS 1/16

In der Verwaltungsstreitsache



hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts für Entscheidungen nach
§ 99 Abs. 2 VwGO
am 20. Dezember 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt und Dr. Fleuß

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Beklagten wird der Beschluss
des Niedersächsischen Obergerichts vom
4. April 2016 geändert und der Entscheidungsausspruch
wie folgt neu gefasst:

Die Sperrerklärung des Beklagten vom 28. Oktober 2015
ist rechtswidrig, soweit sie sich auf Blatt 36, 57, 63 bis 66
und 81 Beiakte 4 (18533 A., Verwaltungsakte - gesperrte
Stücke) und Blatt 56, 174, 183 und 184, 260 bis 263, 273
und 274, 333 bis 337 der Beiakte 5 (18533 A., Sachakte -
gesperrte Stücke) bezieht. Im Übrigen wird der Antrag des
Klägers abgelehnt.

Die weitergehende Beschwerde des Beklagten und die
Beschwerde des Klägers werden zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt in dem diesem Zwischenverfahren zugrunde liegenden
Hauptsacheverfahren Auskunft über die bei der Niedersächsischen Verfas-
sungsschutzbehörde zu seiner Person gespeicherten personenbezogenen Da-
ten.
- 2 Nach Anforderung durch das Verwaltungsgericht legte der Beklagte lediglich ei-
nen Teil der bei ihm zur Person des Klägers geführten Unterlagen, und diese
wiederum mit Schwärzungen, vor. Die vollständige und ungeschwärzte Vorlage
der Akten lehnte er mit Sperrerklärung vom 28. Oktober 2015 unter Verweis auf
die Geheimhaltungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 und 3 VwGO ab.

- 3 Auf Antrag des Klägers legte das Verwaltungsgericht das Verfahren mit Beschluss vom 13. Januar 2016, in dem unter Bezugnahme auf einen früheren Beschluss vom 11. März 2015 die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten dargelegt wurde, dem Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts zur Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung vor.
- 4 Mit Beschluss vom 4. April 2016 hat das Oberverwaltungsgericht festgestellt, dass die Verweigerung der Bekanntgabe des Inhalts im Einzelnen bezeichneter Unterlagen rechtswidrig sei. Im Übrigen sei die Weigerung des Beklagten rechtmäßig, weil insoweit die mit der Sperrerklärung geltend gemachten Geheimhaltungsgründe vorlägen und die hierauf bezogene Ermessensentscheidung nicht zu beanstanden sei. Gegen diesen Beschluss richten sich die Beschwerden des Klägers und des Beklagten.

II

- 5 Die Beschwerde des Klägers ist unbegründet. Die Beschwerde des Beklagten ist überwiegend begründet.
- 6 1. Dem Zwischenverfahren liegt der Antrag zugrunde festzustellen, dass die Verweigerung der vollständigen und ungeschwärzten Vorlage oder Übermittlung der in § 99 Abs. 1 VwGO bezeichneten Dokumente rechtswidrig ist. Gegenstand der Prüfung in dem Zwischenverfahren ist die Sperrerklärung. In dieser muss die oberste Dienstbehörde die Akten aufbereiten und je nach Inhalt der Schriftstücke den behaupteten Weigerungsgrund nachvollziehbar darlegen (BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2014 - 20 F 13.13 - juris Rn. 14). Der Beklagte hat die Verweigerung der vollständigen und ungeschwärzten Vorlage der betreffenden Aktenteile auf § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 und 3 VwGO gestützt.
- 7 a) Ein Nachteil für das Wohl des Landes im Sinne von § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO ist unter anderem dann gegeben, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die zukünftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren oder

Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Beschlüsse vom 21. Januar 2014 - 20 F 1.13 - juris Rn. 18 f. und vom 21. August 2012 - 20 F 5.12 - juris Rn. 4 m.w.N.). Von dem Geheimhaltungsgrund des Nachteilbereitens gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO sind insbesondere die Zurückhaltung oder die Teilschwärzung derjenigen Dokumente gedeckt, die Aktenzeichen, Organisationskennzeichen und Arbeitstitel, Verfügungen und namentliche Hinweise auf Bearbeiter, Aktenvermerke, Arbeitshinweise, Randbemerkungen und Querverweise sowie Hervorhebungen und Unterstreichungen in Unterlagen der niedersächsischen Verfassungsschutzbehörde betreffen. Gleiches gilt für Vermerke zur Aktenverwaltung, Schriftverkehr mit anderen Behörden oder Gesprächsdokumentationen. Rückschlüsse auf Arbeitsweisen und Methoden der Erkenntnisgewinnung lassen sich zudem aus Verfügungsbögen und Deckblattberichten entnehmen (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 5. April 2012 - 20 F 1.12 - juris Rn. 4, vom 21. August 2012 - 20 F 5.12 - juris Rn. 10 und vom 28. Juli 2015 - 20 F 2.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:280715B20F2.14.0] - juris Rn. 6).

- 8 Hinzu kommt der Gesichtspunkt des Quellenschutzes. Deckblattberichte sind einschließlich der ihnen beigefügten Anlagen regelmäßig in ihrer Gesamtheit geheimhaltungsbedürftig; anderes kann bei Gewinnung von Informationen mit nachrichtendienstlichen Mitteln dann gelten, wenn die Quelle aus Zusammenkünften und Veranstaltungen berichtet, bei denen ihre Identität aufgrund der Anonymität eines großen nicht individualisierbaren Teilnehmerkreises verborgen bleiben kann. Indes sind selbst (nunmehr) allgemein oder jedenfalls einem größeren Kreis zugängliche Dokumente, die aber durch den Zeitpunkt der Kenntniserlangung im kleinen Personenkreis oder die Art ihrer Zusammenstellung Rückschlüsse auf die Quelle erlauben können, grundsätzlich geeignet, vor allem im Rahmen einer umfangreichen Zusammenschau, die künftige Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden einschließlich deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden zu erschweren. Feststellungen des Fachsenats dazu, welchen Anlass die Deckblattmeldungen hatten, verbieten sich unter dem Gesichtspunkt des Geheimhaltungsschutzes (§ 99 Abs. 2 Satz 10 VwGO) (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 16. Dezember 2010 - 20 F 15.10 - NVwZ-RR

2011, 261 Rn. 7, vom 5. April 2012 - 20 F 1.12 - juris Rn. 4, vom 21. August 2012 - 20 F 5.12 - juris Rn. 10 und vom 28. Juli 2015 - 20 F 2.14 - juris Rn. 16).

- 9 b) Personenbezogene Daten sind grundsätzlich ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig im Sinne von § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO. Geschützt sind nicht nur personenbezogene Daten, die ohne weiteres zur Identifikation der Person führen; auch Äußerungen und Angaben zur Sache können geheimhaltungsbedürftig sein, wenn die Mitteilungen Rückschlüsse auf die Person erlauben und in Abwägung mit den Interessen des Klägers ein berechtigtes Interesse an einer Geheimhaltung besteht. Im Falle des Informantenschutzes tritt neben das grundrechtlich abgesicherte Interesse des Betroffenen, seine persönlichen Daten geheim zu halten, das öffentliche Interesse, die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben sicherzustellen. Sind Behörden - wie dies namentlich auf die Verfassungsschutzämter zutrifft - bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben auf Angaben Dritter angewiesen, dürfen sie insbesondere zum Schutz des Informanten dessen Identität geheim halten (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2016 - 20 F 8.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:150616B20F8.15.0] - juris Rn. 12 m.w.N.).
- 10 2. Auf den - nach ordnungsgemäßer Verlautbarung der Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Unterlagen durch das Verwaltungsgericht - zulässigen Antrag des Klägers hat der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts unter Anlegung der vorstehenden Maßstäbe das Vorliegen der mit der Sperrklärung vom 28. Oktober 2015 differenzierend hinsichtlich der einzelnen Aktenbestandteile geltend gemachten Weigerungsgründe nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 und Alt. 3 VwGO geprüft. Keinen Erfolg hat die Beschwerde des Beklagten, soweit sie sich gegen die Feststellung des Oberverwaltungsgerichts wendet, die Sperrklärung sei in Bezug auf Blatt 56 und 260 der Beiakte rechtswidrig (a). Entgegen der Einschätzung des Fachsenats des Oberverwaltungsgerichts ist die Sperrklärung insoweit rechtmäßig, als der Beklagte darin die vollständige und ungeschwärzte Vorlage von Blatt 119 und 120, 123 bis 128, 134 bis 137, 164 bis 166, 167 und 168, 169 bis 173, 175 bis 182, 198 und 199, 264, 275 und 276 verweigert (b). Soweit die Sperrklärung im Übrigen Gegenstand der Be-

schwerde des Klägers ist, steht sie mit § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 und 3 VwGO im Einklang (c).

- 11 a) Im Ergebnis ohne Erfolg bleibt die Beschwerde des Beklagten hinsichtlich Blatt 56 und 260 der Beiakte 5.
- 12 Die Sperrerklärung begründet die Verweigerung der Vorlage von Blatt 56 mit der Erschwerung der künftigen Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes wegen möglicher Rückschlüsse auf dessen Arbeitsweise. Der angefochtene Beschluss stellt insoweit allein darauf ab, dass die auch dieser Unterlage zu entnehmende Tatsache der Weiterleitung eines teilweise offengelegten Berichts - und folglich die Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden - bereits bekannt sei. Diese Erwägungen rechtfertigen als solche zwar den Schluss, dass die Vorlageverweigerung rechtswidrig ist. Der Beklagte weist in seiner Beschwerdebegründung aber zutreffend darauf hin, dass sich die geltend gemachten Geheimhaltungsgründe nicht in dem vom Oberverwaltungsgericht angeführten Gesichtspunkt erschöpfen. Die Unterlage enthält vielmehr mit Aktenzeichen, Organisationszeichen und Namenskürzeln weitere Angaben, deren Geheimhaltung zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes erforderlich ist. Eine Bekanntgabe kommt daher mit den entsprechenden Schwärzungen in Betracht. Die vollständige Vorlageverweigerung, wie sie unter dem 28. Oktober 2015 erklärt worden ist, erweist sich demnach auch bei zutreffender rechtlicher Würdigung als rechtswidrig. Die Sperrerklärung bleibt insoweit ungeachtet der Ausführungen des Beklagten, der als oberste Aufsichtsbehörde zugleich über deren Inhalt verfügen darf, weiterhin Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung im Beschwerdeverfahren. Anderes käme nur dann in Betracht, wenn die bislang zurückgehaltene Unterlage mit Schwärzungen dem Gericht der Hauptsache oder dem Kläger vorgelegt worden wäre.
- 13 Entsprechendes gilt auch hinsichtlich der von dem Beklagten im Rahmen der Beschwerdebegründung in Aussicht gestellten teilgeschwärzten Vorlage von Blatt 260 der Beiakte 5.

- 14 b) Begründet ist die Beschwerde des Beklagten indes, soweit sich dieser gegen die Feststellung des Oberverwaltungsgerichts wendet, die Sperrerklärung vom 28. Oktober 2015 sei in Bezug auf Blatt 119 und 120, 123 bis 128, 134 bis 137, 164 und 166, 167 und 168, 169 bis 173, 175 bis 182, 198 und 199, 264, 275 und 276 der Beiakte 5 rechtswidrig.
- 15 aa) § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO rechtfertigt zunächst die Verweigerung der Bekanntgabe des Inhalts von Blatt 119 und 120 der Beiakte 5. Bei diesem Schriftstück handelt es sich um den Entwurf eines Dokuments, hinsichtlich dessen nicht erkennbar ist, dass es nicht nur einem eingeschränkten Personenkreis zur Kenntnis gelangt ist. Die Bekanntgabe des Inhalts des Dokuments könnte Rückschlüsse auf die Quelle erlauben und wäre daher grundsätzlich geeignet, die künftige Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörde zu erschweren.
- 16 bb) Durchgreifende Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung des Beklagten vom 28. Oktober 2015 bestehen mit Blick auf § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO auch nicht insoweit, als darin die Bekanntgabe des Inhalts von Bl. 123 bis 128, 134 bis 137, 164 bis 166, 167 und 168, 169 bis 173, 175 bis 182 der Beiakte 5 tragend mit der Begründung verweigert wird, die Vorlage würde Rückschlüsse auf die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes, insbesondere ein spezifisches Erkenntnisinteresse und die Art und Weise der Informationsbeschaffung, zulassen, weshalb zu besorgen wäre, dass eine effektive Aufgabenerfüllung künftig durch Gegenmaßnahmen beeinträchtigt würde. Diesen nach Durchsicht der betreffenden Unterlagen durch den Senat nicht von der Hand zu weisenden Bedenken kann auch nicht durch eine Teilschwärzung der betreffenden Unterlagen Rechnung getragen werden.
- 17 cc) Rückschlüsse auf den Stand der Erkenntnisse, die Interessenschwerpunkte, die Arbeitsweise und die Beobachtungsfelder der Verfassungsschutzbehörde lassen des Weiteren Blatt 198 und 199 der Beiakte 5 zu. § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO steht daher der Verweigerung der Bekanntgabe des Inhalts dieses internen Vermerks nicht - auch nicht in teilgeschwärzter Form - entgegen.

- 18 dd) Die Sperrerklärung des Beklagten vom 28. Oktober 2015 erweist sich schließlich insoweit als rechtmäßig, als darin die Bekanntgabe des Inhalts von Blatt 264 der Beiakte 5 unter Bezugnahme auf § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO abgelehnt wird. Das Schriftstück stellt den Entwurf eines Dokuments dar, hinsichtlich dessen nicht erkennbar ist, dass es nicht nur einem eingeschränkten Personenkreis zur Kenntnis gelangt ist. Die Bekanntgabe des Inhalts des Dokuments könnte Rückschlüsse auf die Quelle zulassen und wäre daher grundsätzlich geeignet, die künftige Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörde zu erschweren. In gleicher Weise widerspricht der Quellenschutz auch einer Bekanntgabe des Inhalts von Blatt 275 und 276 der Beiakte 5. Hinsichtlich des betreffenden Dokuments kann ebenfalls nicht davon ausgegangen werden, dass es nicht nur einem kleinen Empfängerkreis zugänglich gemacht worden ist.
- 19 Darüber hinaus sind Sicherheitsbehörden, die wie der Beklagte bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben auf Angaben Dritter angewiesen sind, befugt, Informationen, die ihnen von anderen Stellen vertraulich übermittelt wurden, geheim zu halten. Dem Wohl des Landes würden Nachteile bereitet, wenn diese Daten unter Missachtung einer zugesagten oder vorausgesetzten Vertraulichkeit an Dritte bekanntgegeben würden. Die zwischenzeitlich verstrichene Zeit ändert nichts daran, dass eine Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden bedingt, dass Partnerdienste darauf vertrauen können, dass die Herkunft und der Inhalt vertraulich übermittelter Informationen auch Jahre später nicht ohne ihre Mitwirkung preisgegeben werden (BVerwG, Beschluss vom 28. Juli 2015 - 20 F 3.15 - juris Rn. 14 f. m.w.N.). So verhält es sich auch in Bezug auf Blatt 264, 275 und 276 der Beiakte 5. Der Beklagte hat im Rahmen seiner Beschwerdebeurteilung substantiiert dargetan, die informationsgebende Sicherheitsbehörde habe ihre Zustimmung zu einer Offenlegung der betreffenden Dokumente bereits zeitgleich mit dem Auskunftersuchen des Klägers und später auf erneute Anfrage des Beklagten mit Schreiben vom 21. April 2016 ausdrücklich verweigert.
- 20 c) Ohne Erfolg stellt der Kläger mit seiner Beschwerde die Geheimhaltungsbedürftigkeit der von der Sperrerklärung vom 28. Oktober 2015 im Übrigen erfassten und noch im Streit befindlichen Unterlagen in Frage.

- 21 Der Senat hat sich anhand der ihm vollständig und ungeschwärzt vorgelegten Beiakten 4 - Verwaltungsakte - und 5 - Hauptakte - von dem tatsächlichen Vorliegen der seitens des Beklagten im Einzelnen geltend gemachten Geheimhaltungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 und 3 VwGO überzeugt. Dies gilt sowohl hinsichtlich der in der Hauptakte enthaltenen Deckblattberichte und Verfügungsbögen sowie der Anlagen zu diesen als auch in Bezug auf die übrigen Unterlagen. Dass die von dem Beklagten reklamierte Erforderlichkeit eines Quellenschutzes im Einzelfall entfallen ist, konnte nicht festgestellt werden. Ebenso wenig war zu erkennen, dass Dokumente, die dem Beklagten von anderen Sicherheitsbehörden überlassen wurden, offengelegt werden könnten, ohne dass dadurch die Zusammenarbeit mit diesen und anderen Sicherheitsbehörden gefährdet würde. Schließlich lieferte die Durchsicht der Akten keine Hinweise darauf, dass das berechnigte Interesse Dritter an der Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten nicht oder nicht länger schutzwürdig ist.
- 22 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Brandt

Dr. Fleuß