



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 20 F 12.15  
OVG 7 LB 49/13

In der Verwaltungsstreitsache



hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts für Entscheidungen nach  
§ 99 Abs. 2 VwGO  
am 15. März 2017

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Fleuß und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

beschlossen:

Die Sperrerklärung des Beigeladenen zu 2 vom 29. September 2015 ist rechtswidrig, soweit sie sich auf die folgenden Unterlagen bezieht:

Seite 14 sowie Seite 64, Satz 1, der Richtlinie für den Schutz von radioaktiven Stoffen gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter bei der Beförderung vom 28. Mai 1991 (GMBI. 1991, S. 576), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 20. November 1997 (GMBI. 1998, S. 39),

Seite 1 sowie Seite 2, letzter Satz, des Schreibens der N. GmbH vom 7. Oktober 1992 - Anwendung der Notfall- und Alarmpläne ab 1. Oktober 1992 -,

Seite 1, Bezugszeile, des Schreibens des BMI (Az.: P II 4 - 641 440 - 4/11) vom 26. März 2003 - Sicherung von Kernbrennstoffen bei der Beförderung (SEWD-Richtlinie), Überprüfung der geltenden Lastannahmen/SEWD-Richtlinie und Einschätzung der Gefährdungslage bei Transporten von Kernbrennstoffen -,

Seiten 9 ff. des 29. Lageberichts des Bundeskriminalamts  
- Sicherung und Schutz kerntechnischer Einrichtungen,  
Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2002 -.

Im Übrigen wird der Antrag der Kläger abgelehnt.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Kläger wenden sich mit dem diesem Zwischenverfahren zugrunde liegenden Verfahren gegen eine atomrechtliche Beförderungsgenehmigung des Bundesamtes für Strahlenschutz aus dem Jahr 2003, mit der der Beigeladenen zu 1 die Erlaubnis erteilt worden war, bis zum 31. Dezember 2003 HAW(= high active waste)-Glaskokillen aus der Wiederaufbereitungsanlage in La Hague in maximal zwölf Behältern der Bauart Castor HAW 20/28 CG von der deutsch-französischen Grenze ins Transportbehälterlager Gorleben zu befördern. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 14. März 2013 (BVerwG 7 C 34.11) die Berufungsurteile des Niedersächsischen Obergerichtes vom 30. August 2011 (OVG 7 LB 58/09 und 7 LB 59/09) aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Obergericht zurückverwiesen hatte, gab dieses der Beklagten mit Beschluss vom 15. Juli 2015 auf, im Einzelnen benannte Unterlagen vorzulegen. Zur Begründung führte es aus, deren Kenntnis sei unerlässlich für die gerichtliche Überprüfung, ob die Beklagte die Datenbasis als ausreichend habe ansehen dürfen und ob sie auf dieser Grundlage die im Beweisbeschluss vom 23. Februar 2015 genannten Anschlagsszenarien - Anschlag auf den Transportbehälter Castor HAW 20/28 CG mittels a) eines gezielt herbeigeführten Flugzeugabsturzes, insbesondere während des Aufenthalts des Transports an der Umschlagstation, b) Hohlladungsgeschossen, die von handgetragenen panzerbrechenden Waffen abgefeuert werden, c) Hohlladungsgeschossen, die von solchen panzerbrechenden Waffen abgefeuert werden, welche gewöhnlich auf Fahrzeugen montiert sind, d) einer Sprengladung, die in oder an dem Transportweg (einschließlich der Umschlagstation) versteckt wurde, e) einer Sprengladung (einschließlich einer Hohlladungsmine), die an dem Behälter angebracht

wird, f) einer Sauerstofflanze, g) einer Maschinenkanone (einschließlich einer solchen, die Wuchtgeschosse des Kalibers 30 mm aus abgereichertem Uran verschießt) - rechtsfehlerfrei dem Bereich des Restrisikos zugeordnet habe.

- 2 Die Beklagte legte daraufhin die unter Ziffer 6 im Tenor des Beschlusses vom 15. Juli 2015 bezeichnete Unterlage vollständig sowie die unter den Ziffern 2, 3, 4, 5 und 7 benannten Unterlagen teilweise und/oder mit Schwärzungen vor. Im Übrigen verweigerte das beigeladene Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (im Folgenden: BMUB) mit Sperrerklärung vom 29. September 2015 eine vollständige und ungeschwärzte Vorlage der angeforderten Unterlagen mit der Begründung, sie würde dem Wohl des Bundes und der Länder, in denen Transporte durchgeführt würden, Nachteile bereiten. Zudem seien die verweigerten Unterlagen ihrem Wesen nach geheim zu halten. Auf den Antrag der Kläger nach § 99 Abs. 2 VwGO hat das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 19. November 2015 die Sache dem Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts zur Entscheidung vorgelegt und darauf verwiesen, dass die im Beschluss vom 15. Juli 2015 näher begründete Entscheidungserheblichkeit der verweigerten Unterlagen weiterhin gegeben sei.
  
- 3 Während des Zwischenverfahrens hat die Beklagte mitgeteilt, dass das beigeladene BMUB die im Beschluss vom 15. Juli 2015 unter Ziffer 1 angeforderte Unterlage - Richtlinie für den Schutz von radioaktiven Stoffen gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter bei der Beförderung vom 28. Mai 1991, Stand: 20. November 1997 (im Folgenden: Richtlinie vom 28. Mai 1991) - teilweise zur Vorlage im Hauptsacheverfahren freigegeben habe. Die Beklagte hat die freigegebenen Teile der Richtlinie (Seiten 1 bis 13, Kapitelüberschriften auf Seite 14 und Seite 64, Anhänge I bis III) in Kopie zum Zwischenverfahren eingereicht. Zudem hat sie eine "Erläuterung zu Dokument Nr. 1" des beigeladenen BMUB vom 3. August 2016 übermittelt. Darin heißt es, die Textpassagen auf den Seiten 14 bis 82 seien gelöscht worden, um zu verhindern, dass potentielle Täter ihre Vorgehensweise entsprechend planen und optimieren könnten.

II

- 4 Der Antrag der Kläger, die Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung festzustellen, hat teilweise Erfolg.
- 5 1. Der Antrag ist überwiegend zulässig.
- 6 a) Gegenstand der Prüfung in diesem Zwischenverfahren ist die Sperrerklärung vom 29. September 2015, soweit die Vorlage der hiervon erfassten Akten noch verweigert wird. Danach erstreckt sich die Überprüfung nicht mehr auf diejenigen Aktenteile, für die das beigeladene BMUB während des Zwischenverfahrens die Freigabe erklärt hat. Insoweit ist die Sperrerklärung überholt und hat sich erledigt. Das betrifft die vollständig offen gelegten Seiten 1 bis 13 und die Anhänge I bis III der Richtlinie vom 28. Mai 1991 sowie die auf den Seiten 14 und 64 dieser Richtlinie offen gelegten Kapitelüberschriften.
- 7 b) Der Antrag der Kläger ist derzeit unzulässig und deshalb abzulehnen, soweit das Oberverwaltungsgericht die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten auch für die geschwärzten Passagen auf den Seiten 1 und 2 der unter Ziffer 2 des Beschlusses vom 15. Juli 2015 benannten Unterlage (Erlass des BMU <Az.: RS I 3 - 15334/0> vom 23. Mai 1997) sowie für die Schwärzungen auf Seite 3 und im Absender- und Adressfeld auf Seite 1 der unter Ziffer 3 des Beschlusses vom 15. Juli 2015 angeforderten Unterlage (Schreiben des BMI <Az.: P II 4 - 641 440 - 4/11> vom 26. März 2003) bejaht hat. Im Übrigen ist der Antrag zulässig.
- 8 aa) Aus der durch § 99 VwGO vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen dem Fachsenat und dem Gericht der Hauptsache folgt, dass zunächst das zur Sachentscheidung berufene Gericht zu prüfen und förmlich darüber zu befinden hat, ob und gegebenenfalls welche Informationen aus den Akten für eine Sachentscheidung erforderlich sind, bevor die oberste Aufsichtsbehörde nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO über die Freigabe oder Verweigerung der in Rede stehenden Aktenteile befindet. Hat das Gericht der Hauptsache die Entscheidungserheblichkeit wie hier in einem Beschluss geprüft und bejaht, ist der Fachsenat

grundsätzlich an dessen Rechtsauffassung gebunden. Eine andere Beurteilung durch den Fachsenat kommt nur dann in Betracht, wenn die Rechtsauffassung des Gerichts der Hauptsache offensichtlich fehlerhaft ist (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2016 - 20 F 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210116B20F2.15] - NVwZ 2016, 467 Rn. 4 m.w.N.).

- 9 Auch wenn das Gericht der Hauptsache zunächst in einem Beweisbeschluss in ausreichender Weise die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten verlautbart, kann es gleichwohl verpflichtet sein, die Entscheidungserheblichkeit aller oder einzelner Unterlagen nach Abgabe der Sperrerklärung nochmals zu überprüfen. Gegebenenfalls ist auch zu prüfen, ob und in welchem Umfang es der genauen Kenntnis des Inhalts der unleserlich gemachten Textstellen und der sonstigen Schwärzungen bedarf (BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2016 - 20 F 2.15 - NVwZ 2016, 467 Rn. 6 und 8).
- 10 bb) Danach hat das Oberverwaltungsgericht die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten ordnungsgemäß bejaht, soweit es die vollständige und ungeschwärzte Vorlage der unter den Ziffern 1, 4, 5 und 7 des Beschlusses vom 15. Juli 2015 genannten Unterlagen betrifft. Das Gleiche gilt für das unter Ziffer 2 bezeichnete Schreiben der N. GmbH (im Folgenden: N.) vom 7. Oktober 1992 zur Anwendung der Notfall- und Alarmpläne ab 1. Oktober 1992. Eine offensichtliche Fehlerhaftigkeit der in den Beschlüssen vom 15. Juli 2015 und 19. November 2015 verlautbarten Rechtsauffassung über die Erforderlichkeit der Aktenanforderung ist nicht erkennbar.
- 11 Anders liegt der Fall hingegen in Bezug auf den Erlass des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (im Folgenden: BMU) vom 23. Mai 1997 und das Schreiben des Bundesministeriums des Innern (im Folgenden: BMI) vom 26. März 2003. Die Beklagte hat diese Unterlagen nach Abgabe der Sperrerklärung durch das beigefugte BMUB mit Schwärzungen vorgelegt. Bei den geschwärzten Stellen im Erlass vom 23. Mai 1997 handelt es sich offenkundig um Namen von Behördenmitarbeitern und um Telefon- bzw. Telefax-Durchwahlnummern. Entsprechendes gilt für die zweite bis vierte Schwärzung auf Seite 1 sowie für die Schwärzung auf Seite 3 des Schreibens

vom 26. März 2003. Außerdem ist auf dessen Seite 1 das Geschäftszeichen teilgeschwärzt. Das Oberverwaltungsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Unterlagen mit der Begründung bejaht, sie enthielten die wesentlichen den Lastannahmen zugrunde liegenden Erkenntnisse von Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten; deren Kenntnis sei unerlässlich für die gerichtliche Beurteilung, ob die Beklagte von einer ausreichenden Datenbasis ausgegangen sei und die in Rede stehenden Anschlagsszenarien rechtsfehlerfrei dem Bereich des Restrisikos zugeordnet habe. Es erschließt sich nicht, weshalb die geschwärzten Textstellen hierfür von Bedeutung sein könnten. Auch der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 19. November 2015, der auf diese Textstellen nicht weiter eingeht, macht die Erforderlichkeit ihrer Offenlegung nicht nachvollziehbar. Das teilgeschwärzte Geschäftszeichen wird im Übrigen im Beschluss vom 15. Juli 2015 vollständig benannt.

- 12 2. Soweit der Antrag zulässig ist, ist er zum Teil begründet. Die Sperrerklärung ist im tenorierten Umfang rechtswidrig. Im Übrigen ist die Weigerung, die angeforderten Aktenteile vollständig und ungeschwärzt vorzulegen, rechtlich nicht zu beanstanden.
- 13 a) Nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten und zu Auskünften verpflichtet. Wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Urkunden, Akten oder Auskünfte 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 die Vorlage der Urkunden oder Akten oder die Erteilung der Auskünfte verweigern (§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO).
- 14 aa) Allein die Tatsache der Einstufung der angeforderten Unterlagen als Verschlussache rechtfertigt die Verweigerung der Vorlage nicht. Denn die betreffenden Akten sind nicht schon deswegen ihrem Wesen nach oder nach einem Gesetz geheim zu halten. Entscheidend ist vielmehr, ob sich nach den materiellen Maßstäben des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO eine Geheimhaltungsbedürftigkeit ergibt, ob also der Grund für die Einstufung als Verschlussache noch fortbesteht (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 20. September 2010 - 20 F 9.10 -

NVwZ-RR 2011, 135 Rn. 7 f., vom 7. August 2013 - 20 F 9.12 - juris Rn. 14 und vom 29. April 2015 - 20 F 8.14 - juris Rn. 11, jeweils m.w.N.).

- 15 bb) Bereitet das Bekanntwerden des Inhalts zurückgehaltener Unterlagen dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile, ist ihre Geheimhaltung ein legitimes Anliegen des Gemeinwohls. Nachteile im Sinne dieses Geheimhaltungsgrundes erfassen Beeinträchtigungen und Gefährdungen des Bestands und der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner wesentlichen Einrichtungen. Der Weigerungsgrund ist eng auszulegen, der Nachteil muss von erheblichem Gewicht sein. Ein solcher Nachteil ist 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 (BVerwG, Beschlüsse vom 20. September 2010 - 20 F 9.10 - NVwZ-RR 2011, 135 Rn. 10, vom 26. Januar 2012 - 20 F 11.11 - juris Rn. 4 und vom 30. November 2015 - 20 F 7.15 [ECLI:DE:BVerwG:2015:301115B20F7.15.0] - juris Rn. 10).
- 16 cc) Nach diesem Maßstab stellt die in Rede stehende Offenlegung von sicherheitsrelevanten Informationen über Sicherungs- und Schutzkonzepte sowie Sicherungs- und Schutzmaßnahmen, die der Vorsorge gegen und der Abwehr von Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter (SEWD) bei der Beförderung radioaktiver Stoffe auf der Straße und der Schiene dienen, einen erheblichen Nachteil im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO dar.
- 17 Ausweislich der Richtlinie vom 28. Mai 1991 geht es zum einen um den Schutz gegen Einwirkungen, durch die eine Gefährdung von Leben und Gesundheit infolge erheblicher Direktstrahlung oder Freisetzung einer erheblichen Menge radioaktiver Stoffe am Ort der Einwirkung herbeigeführt werden kann. Zum anderen zielt der Schutz auf die Verhinderung von Einwirkungen, durch die das Beförderungsmittel oder die Behälter mit dem radioaktiven Stoff verwendet werden können (vgl. unter Nr. 2 "Schutzziel und Störmaßnahmen" der - insofern offen gelegten - Richtlinie). Diese Schutzziele begründen ein gewichtiges öffentliches Geheimhaltungsinteresse, das die Zurückhaltung von Informationen



über Maßnahmen zu ihrer Erreichung zu rechtfertigen vermag. Es liegt auf der Hand, dass Maßnahmen zum Schutz solcher sicherheitsempfindlicher Transporte unterlaufen oder zumindest erheblich beeinträchtigt werden, wenn durch Offenlegung die Gefahr besteht, dass die Allgemeinheit und damit potentiell auch Personen, die Störmaßnahmen auf solche Transporte planen, Kenntnis über Reichweite und Ausgestaltung der Sicherheitsvorkehrungen erlangen können, die gerade zum Schutz gegen solche Einwirkungen als notwendig erachtet werden (BVerwG, Beschluss vom 20. September 2010 - 20 F 9.10 - NVwZ-RR 2011, 135 Rn. 11).

- 18 dd) Die Durchsicht der dem Fachsenat vollständig und ungeschwärzt vorgelegten Unterlagen bestätigt, dass dieser Geheimhaltungsgrund vorliegt und die Weigerung der Offenlegung rechtfertigt, soweit sich die Sperrerklärung vom 29. September 2015 auf die Seiten 15 bis 63, Seite 64 Satz 2 bis Seite 82 der Richtlinie vom 28. Mai 1991, auf Seite 1 - letzter Absatz - und Seite 2 mit Ausnahme des letzten Satzes des Schreibens der N. vom 7. Oktober 1992, auf die Schwärzungen auf Seite 2 des Schreibens des BMI vom 26. März 2003, auf Seite 5 des Rahmenplans "Sicherung und Schutz von Transporten mit radioaktiven Stoffen bei verschärfter Gefahrenlage und konkreter Gefahr" vom 9. Oktober 2000 sowie auf Seite 5 des Rahmenplans "Sicherung und Schutz von Transporten mit Kernbrennstoffen und Großquellen bei verschärfter Gefahrenlage und konkreter Gefahr" vom 2. Juli 2003 bezieht.
- 19 Des Weiteren hat das beigeladene BMUB auch nachvollziehbar begründet, dass der dem jeweiligen Rahmenplan als Anlage beigefügte Meldeverteiler im Hinblick auf die dort angegebenen Kontaktdaten geheimhaltungsbedürftig ist, um eine sichere und ungestörte Kommunikation zwischen den Teilnehmern des Meldesystems zu gewährleisten (Seite 19 der Sperrerklärung vom 29. September 2015). Unschädlich ist, dass das BMUB von einer Teilschwärzung der Kontaktdaten abgesehen und die im Meldeverteiler enthaltene Auflistung der beteiligten Behörden und Dritten nicht offengelegt hat. Die behördlichen Teilnehmer des Meldesystems erschließen sich ohne weiteres aus der jeweils ungeschwärzt vorgelegten Seite 2 der Rahmenpläne (vgl. dort unter Nr. 2.1). Die personen- bzw. unternehmensbezogenen Daten der Genehmigungsinhaber

und Beförderer zählen zu den nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO dem Wesen nach geheimhaltungsbedürftigen Angaben. Diesen Weigerungsgrund nimmt die Sperrklärung ebenfalls in Anspruch.

- 20 Der Geheimhaltungsbedürftigkeit der genannten Aktenteile steht schließlich nicht entgegen, dass die Unterlagen älteren Datums sind. Das beigeladene BMUB hat in der Sperrklärung nachvollziehbar ausgeführt, dass wesentliche Teile der Schutzkonzepte und -maßnahmen bis heute Grundlage oder Gegenstand des aktuellen sicherungstechnischen Regelwerks sind oder jedenfalls im Fall ihrer Veröffentlichung Rückschlüsse auf Maßnahmenbereiche zuließen. Die Offenlegung der Informationen über einzelne Anschläge und deren Bewertung im Schreiben des BMI vom 26. März 2003 könnte ebenfalls Rückschlüsse auf die Einschätzung von Gefährdungslagen und auf Maßnahmenbereiche erlauben.
- 21 Von einer weiteren Begründung wird gemäß § 99 Abs. 2 Satz 10 VwGO abgesehen.
- 22 ee) Die Weigerung, die angeforderten Unterlagen vollständig und ungeschwärzt vorzulegen, ist rechtswidrig, soweit sich die Sperrklärung vom 29. September 2015 auf die Seiten 14 und 64 - Satz 1 - der Richtlinie vom 28. Mai 1991, auf Seite 1 - mit Ausnahme des letzten Absatzes - und Seite 2 - letzter Satz - des Schreibens der N. vom 7. Oktober 1992, auf die Schwärzung der Bezugszeile im Schreiben des BMI vom 26. März 2003 sowie auf die Seiten 9 ff. des 29. Lageberichts des Bundeskriminalamtes "Sicherung und Schutz kerntechnischer Einrichtungen" bezieht.
- 23 (1) Seite 14 der Richtlinie vom 28. Mai 1991 enthält eine allgemeine Umschreibung der Unterteilung der Sicherungsmaßnahmen nach Sicherungskategorien und Anforderungsstufen. Detailinformationen zu Sicherungsmaßnahmen finden sich dort nicht. Es erschließt sich daher nicht, dass die Offenlegung dieser Seite einen Nachteil im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO bereiten würde. Denn auf den ungeschwärzt vorgelegten Seiten 6 ff. der Richtlinie werden die Sicherungsgrundsätze erläutert, und es wird darauf hingewiesen, dass sich

Ausführung und Umfang der erforderlichen Sicherungsmaßnahmen nach der Sicherungskategorie und der Anforderungsstufe richten. Die jeweiligen Abstufungen (Sicherungskategorien I bis III und Sicherungskategorie für Abfälle und Großquellen, Anforderungsstufen 1 und 2) ergeben sich aus dem offen gelegten Inhaltsverzeichnis und dem ebenfalls offen gelegten Anhang II.

- 24 Aus den gleichen Gründen fehlt es an der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Seite 64, Satz 1.
- 25 (2) Die vollständige Geheimhaltung des Schreibens der N. vom 7. Oktober 1992 ist ebenfalls nicht gerechtfertigt. Die Verweigerung der Vorlage eines Aktenstücks kommt nur dann in Betracht, wenn die bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorrangige (Teil-)Schwärzung der Unterlage dem gebotenen Schutz geheimhaltungsbedürftiger Inhalte nicht ausreichend Rechnung trägt. Allerdings muss eine Schwärzung, die lediglich Seiten ohne Informationsgehalt und demnach nichts Verwertbares übrig lässt oder zu einer Verfälschung des Aussagegehalts und damit zu Missverständnissen führen kann, nicht in Erwägung gezogen werden (BVerwG, Beschluss vom 28. November 2013 - 20 F 11.12 - juris Rn. 18 m.w.N.). Danach ist das beigefügte BMUB in Bezug auf das Schreiben der N. vom 7. Oktober 1992 zu Unrecht von den Voraussetzungen der Vorlageverweigerung ausgegangen. In der Sperrklärung heißt es zum Inhalt des Schreibens unter anderem, die Firma N. erläutere darin die Schulung des Personals an Hand der seit 1992 geltenden Notfall- und Alarmpläne für alle sicherungsrelevanten Kernbrennstofftransporte. Ein wesentlicher Teil der Schulung werde dem Verhalten des Personals bei SEWD-Ereignissen gewidmet. Für die N. sei Grundvoraussetzung die Kenntnis der zu Grunde liegenden Täter- und Lastannahmemodelle für die einzelnen Sicherungskategorien und Anforderungsstufen der gültigen SEWD-Richtlinie. Sie verweise auf die weitere Anwendung dieser Täter-/Lastannahmemodelle, solange vom BMU keine anderen verbindlichen Lastannahmen vorgegeben würden (Seite 13 der Sperrklärung vom 29. September 2015). Diese Ausführungen geben Passagen des Schreibens zusammenfassend und teilweise auch nahezu im Wortlaut wieder (vgl. Seite 1, erster bis vierter Absatz und Seite 2 a.E.). Es erschließt sich deshalb nicht, dass das Schreiben insgesamt geheimhaltungsbedürftig wä-

re. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass nach Schwärzung der geheim zu haltenen Inhalte kein verwertbarer Informationsgehalt mehr bliebe.

- 26 (3) Vergleichbares gilt für den Abschnitt 2.3 "Lagebild Nuklearkriminalität" des Lageberichts des Bundeskriminalamts (Seiten 9 bis 24 des 29. Lageberichts "Sicherung und Schutz kerntechnischer Einrichtungen"). Das beigeladene BMUB begründet dessen Geheimhaltungsbedürftigkeit damit, die Veröffentlichung würde dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten. Er beinhalte Informationen zu unterschiedlichen Straftaten in diversen Ländern einschließlich Deutschland, die sicherheitsrelevant seien und nicht an interessierte Dritte gelangen dürften. Das gelte nicht zuletzt mit Blick auf potenzielle Nachahmungstaten (Seiten 22 f. der Sperrerklärung vom 29. September 2015). Diese Erwägungen rechtfertigen es nicht, die Vorlage dieses Teils des Lageberichts vollständig zu verweigern. Der Abschnitt 2.3 weist neben Passagen, in denen sich Detailinformationen zu konkreten Straftaten finden, auch Teile auf, die lediglich allgemeine Erläuterungen und Darstellungen zur Nuklearkriminalität enthalten. Das betrifft beispielsweise die Vorbemerkung auf Seite 9 des Lageberichts, die Begriffsdefinition auf Seite 11 oben, die Anmerkungen zur "Bewertung/Prognose" auf Seite 17 und Teile der statistischen Angaben. Es ist nicht erkennbar, dass es sich hierbei um sicherheitsrelevante Daten handelt, die geheimhaltungsbedürftig sind. Das beigeladene BMUB hätte deshalb prüfen müssen, ob berechtigten Geheimhaltungsinteressen durch eine Teilschwärzung des Abschnitts 2.3 Rechnung getragen werden kann.
- 27 Auch die pauschal in Anspruch genommene Geheimhaltungsbedürftigkeit der im Anhang auf Seite 24 des Lageberichts aufgelisteten strafgerichtlichen Urteile unterliegt Bedenken. Die in der Sperrerklärung (Seite 23) geltend gemachte "naheliegende Gefahr einer Nachahmung beziehungsweise des Missbrauchs durch potenzielle Täter" kann die Vorlageverweigerung nicht stützen, wenn die im Lagebericht benannten Strafurteile oder andere gerichtliche Entscheidungen zu vergleichbaren Straftaten veröffentlicht oder der Veröffentlichung zugänglich sind (vgl. zur Rechtspflicht der Gerichtsverwaltung zur Publikation von Gerichtsentscheidungen: BVerwG, Urteil vom 26. Februar 1997 - 6 C 3.96 - BVerwGE 104, 105 <108 f.>). Der Sperrerklärung lässt sich nicht entnehmen,

ob - und bejahendenfalls mit welchem Ergebnis - eine entsprechende Prüfung vorgenommen worden ist. Dem Fachsenat erschließt sich daher derzeit nicht, dass die im Anhang enthaltenen Informationen mit Blick auf potentielle Nachahmungstaten geheimhaltungsbedürftig sind.

- 28 Zudem erweist sich die Ermessensausübung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO als fehlerhaft. Das beige ladene BMUB hat ausgeführt, der Abschnitt zur Nuklearkriminalität im Lagebericht spiele für das dem Zwischenverfahren zugrunde liegende Hauptsacheverfahren keine Rolle und würde dem Oberverwaltungsgericht keine weitergehende Erkenntnismöglichkeit bieten (Seite 23 der Sperrerklärung). Diese Erwägung ist im Rahmen der Ermessensausübung unzulässig, weil über die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten das Gericht der Hauptsache bestimmt (BVerwG, Beschluss vom 20. September 2010 - 20 F 7.10 - juris Rn. 12).
- 29 (4) Die Geheimhaltungsbedürftigkeit der geschwärzten Textstelle in der Bezugszeile des Schreibens des BMI vom 26. März 2003 wird in der Sperrklärung vom 29. September 2015 nicht hinreichend dargelegt. Die Ausführungen auf Seite 16 f. der Sperrklärung heben auf „Informationen über die Bewertung von einzelnen terroristischen Gruppen und die Beschreibung der näheren Umstände von Anschlägen auf Militärszüge“ ab und beziehen sich erkennbar auf die Schwärzungen auf Seite 2 des Schreibens. Hingegen ergibt sich aus der Sperrklärung nicht, aus welchem Grund die Angabe in der Bezugszeile auf Seite 1 des Schreibens geheim zu halten ist.
- 30 b) Soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Verweigerung der vollständigen und ungeschwärzten Vorlage der angeforderten Unterlagen gegeben sind, genügt die Sperrklärung vom 29. September 2015 auch den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ermessensausübung im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 2. Juli 2009 - 20 F 4.09 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 54 Rn. 7 ff. und vom 29. April 2015 - 20 F 8.14 - juris Rn. 19 f.).

- 31 Das beigeladene BMUB in seiner Eigenschaft als oberste Aufsichtsbehörde hat das ihm durch § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO eingeräumte Ermessen erkannt und mit Blick auf den jeweiligen Inhalt der betroffenen Unterlagen die Interessen des Bundes und der Länder an der Geheimhaltung mit den gegenläufigen privaten und öffentlichen Interessen an effektivem Rechtsschutz und umfassender Aufklärung des Sachverhalts abgewogen. Dass es den Geheimhaltungsinteressen einen höheren Stellenwert eingeräumt hat, ist angesichts des gewichtigen öffentlichen und privaten Interesses an effektivem Schutz vor Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter bei der Beförderung radioaktiver Stoffe nicht zu beanstanden (BVerwG, Beschluss vom 20. September 2010 - 20 F 9.10 - NVwZ-RR 2011, 135 Rn. 21).
- 32 Einer eigenständigen Kostenentscheidung bedarf es im Verfahren vor dem Fachsenat nach § 99 Abs. 2 VwGO nicht; denn es handelt sich im Verhältnis zum Hauptsacheverfahren um einen unselbstständigen Zwischenstreit (BVerwG, Beschluss vom 4. März 2016 - 20 F 1.16 [ECLI:DE:BVerwG:2016:040316B20F1.16.0] - juris Rn. 12 m.w.N.).

Prof. Dr. Rubel

Dr. Fleuß

Dr. Kuhlmann