



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 20 F 11.10
OVG 95 A 1.10

In der Verwaltungsstreitsache

hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts
für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO
am 22. Juli 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss
des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom
22. April 2010 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfah-
rens.

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Beschwerdever-
fahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Mit dem diesem Zwischenverfahren zugrundeliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes begehrt der Antragsteller vor dem Verwaltungsgericht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 10. September 2009. Mit diesem Bescheid stellte die Antragsgegnerin unter Anordnung der sofortigen Vollziehung fest, dass die Zuverlässigkeit des Antragstellers im Sinne des § 7 Abs. 1 LuftSiG zum Betreten nicht allgemein zugänglicher oder sicherheitsempfindlicher Flughafenbereiche

nicht gegeben sei und widerrief die dem Antragsteller erteilte Bescheinigung über die Zuverlässigkeit vom 5. Dezember 2008, die er anlässlich seiner von einem Bildungsträger getragenen und im Oktober 2008 begonnenen Ausbildung zum Flugzeugmechaniker erhalten hatte.

- 2 Mit Schreiben vom 18. Juni 2009 teilte der Bildungsträger der Antragsgegnerin mit, er habe die Information erhalten, der Antragsteller sei zum Islam konvertiert, und berichtete von Äußerungen und Verhaltensweisen des Antragstellers gegenüber Mitschülern sowie einer Lehrkraft. Daraufhin leitete die Antragsgegnerin unter Einschaltung der Verfassungsschutzbehörden des Landes Berlin und des Landes Brandenburg eine Zuverlässigkeitsüberprüfung von Amts wegen ein. Im Zuge der Ermittlungen legte der Bildungsträger schriftliche Äußerungen einer Lehrkraft und eines Mitschülers vor und bat im Falle einer Befragung um Zeugenschutz. Die Antragsgegnerin führte unter Zusicherung der Vertraulichkeit Befragungen mehrerer Personen durch.
- 3 Im gerichtlichen Verfahren legte die Antragsgegnerin den Verwaltungsvorgang vor, weigerte sich jedoch, die Protokolle von Zeugenaussagen, die sich in einer besonderen Beiakte befänden, vorzulegen. Mit Beschluss vom 5. November 2009 erklärte das Verwaltungsgericht die Beziehung der Beiakte für entscheidungserheblich, weil die von der Antragsgegnerin angeführten Zweifel an der Zuverlässigkeit maßgeblich aus den Zeugenaussagen abgeleitet würden, und forderte die Antragsgegnerin zur Vorlage der Akte auf. Daraufhin gab der Beigeladene als oberste Aufsichtsbehörde eine Sperrerklärung ab und verweigerte unter Hinweis auf die bei der Befragung abgegebene Vertraulichkeitszusage die Vorlage von Blatt 19 und 25 der Beiakte und legte die Akte im Übrigen nur mit Schwärzungen vor.
- 4 Mit Beschluss vom 22. April 2010 hat der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts festgestellt, dass die Weigerung der Antragsgegnerin rechtmäßig ist. Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Antragstellers.

II

- 5 Die Beschwerde des Antragstellers, zu der er ergänzend mit Schriftsatz vom 21. Juli 2010 vorgetragen hat, ist unbegründet. Zu Recht hat der Fachsenat des Obergerichtes entschieden, dass die Weigerung des Beigeladenen, die Aktenseiten der Beiakte vollständig und ungeschwärzt vorzulegen, rechtmäßig ist.
- 6 1. Der für eine Sachentscheidung des Fachsenats erforderlichen Bejahung der Entscheidungserheblichkeit der zurückgehaltenen und geschwärzten Aktenseiten durch das Gericht der Hauptsache ist mit dem Beschluss vom 5. November 2009 Genüge getan.
- 7 Zu Recht hat der Fachsenat des Obergerichtes es nicht beanstandet, dass sich das Hauptsachegericht nach (Teil-) Vorlage der geschwärzten Akte durch den Beigeladenen nicht erneut durch einen weiteren Beschluss zur Entscheidungserheblichkeit verhalten hat. Zwar liegen die Aussagen der befragten Personen im Wesentlichen ungeschwärzt vor, sodass sich der Sachverhalt, über den berichtet wird, ungeachtet der punktuellen Schwärzungen, die nach dem Sachzusammenhang erkennbar nur einzelne Namen und Daten betreffen, inhaltlich erschließt und sich die Aussagen auch abgleichen lassen. Der Beigeladene hat jedoch die Vorlage von zwei Aktenseiten vollständig verweigert und über die punktuelle Schwärzung einzelner Daten in den Protokollen der Zeugenbefragung hinaus auch in anderen Schriftstücken zum Teil umfangreichere Schwärzungen vorgenommen. Unter diesen Umständen hatte das Gericht der Hauptsache keinen Anlass, darzulegen, warum es sich nicht in der Lage sieht, auf der Grundlage der nunmehr vorgelegten Unterlagen über die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids zu entscheiden. Angesichts der Abgabe der Sache an den Fachsenat besteht kein Zweifel, dass das Hauptsachegericht an seiner mit Beschluss vom 5. November 2009 geäußerten Rechtsauffassung festhalten wollte. Einer ausdrücklichen Bestätigung, dass die Vorlage der vollständigen und ungeschwärzten Akte aus Sicht des Hauptsachegerichtes entscheidungserheblich war, bedurfte es nicht. An die Rechtsauffassung des Gerichts der Hauptsache, das - wie hier - die

Entscheidungserheblichkeit in einem Beschluss geprüft und bejaht hat, ist der Fachsenat, sofern sie nicht offensichtlich unrichtig ist, gebunden (stRspr, vgl. nur Beschluss vom 21. Februar 2008 - BVerwG 20 F 2.07 - BVerwGE 130, 236 = Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 46, jeweils Rn. 13). Dass die Rechtsauffassung des Gerichts der Hauptsache offensichtlich unrichtig war, ist nicht zu erkennen und wird auch vom Beigeladenen, der in der Sperrerklärung anmerkt, dass eine „teilumfassende Nachprüfung ... in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht durch das Gericht durchaus gegeben“ sei, nicht geltend gemacht. Damit ist freilich nicht gesagt, dass das Verwaltungsgericht nunmehr, nachdem feststeht, dass eine weitergehende Aktenvorlage nicht möglich ist, der Prüfung enthoben wäre, ob nicht auch auf der Grundlage der nur eingeschränkten Kenntnis des Inhalts der Verwaltungsakte eine summarische Entscheidung über die voraussichtliche Rechtmäßigkeit des Bescheids, über dessen Vollziehung gestritten wird, möglich ist.

- 8 Ebenso wenig steht der Umstand, dass es sich vorliegend um ein Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes handelt, der Entscheidungserheblichkeit entgegen (Beschluss vom 11. Juni 2010 - BVerwG 20 F 12.09 - juris Rn. 6). Mit dem Beweisbeschluss vom 5. November 2009 hat das Hauptsachegericht hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass es bei der gebotenen Interessenabwägung in erster Linie auf die Erfolgsaussichten der nachfolgenden Klage abzustellen gedenkt.

- 9 2. Zu Recht hat der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts einen Geheimhaltungsgrund im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO bejaht, der die Vorlageverweigerung rechtfertigt. Nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage der Akten unter anderem verweigern, wenn die Vorgänge ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen (Beschluss vom 25. Juni 2010 - BVerwG 20 F 1.10 - Rn. 17). Das hat der Beigeladene beachtet. Der Beigeladene war angesichts des übersichtlichen Umfangs der Akte auch nicht verpflichtet, für jede geschwärzte oder vorenthaltene Aktenseite im Einzelnen den Geheimhaltungsgrund, auf den die Vorlageverweigerung gestützt wird, zu erläutern. Die Sperrerklärung genügt den Anforde-

rungen an eine nachvollziehbare Begründung der Geheimhaltungsgründe (vgl. Beschluss vom 11. Juni 2010 a.a.O. Rn. 8).

- 10 2.1 Personenbezogene Daten sind grundsätzlich ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig. Bei personenbezogenen Daten besteht ein privates Interesse an der Geheimhaltung, das grundrechtlich geschützt ist. Geschützt sind nicht nur personenbezogene Daten, die ohne Weiteres zur Identifikation der Person führen, sondern auch Äußerungen und Angaben zur Sache können geheimhaltungsbedürftig sein, wenn die Mitteilungen Rückschlüsse auf die Person erlauben und in Abwägung mit den Interessen des Antragstellers ein berechtigtes Interesse an einer Geheimhaltung besteht. Das gilt grundsätzlich auch im Fall von Personen, die einer Behörde im Zuge von Ermittlungen Auskunft geben (BFH, Urteil vom 8. Februar 1994 - VII R 88/92 - BFHE 174, 197, 202 = juris Rn. 21; vgl. auch Beschluss vom 25. Juni 2010 a.a.O. Rn. 15 zum Schutz von so genannten „Aussteigern“ aus einer Glaubensgemeinschaft). Ob Vertraulichkeit zugesichert worden ist, ist im Rahmen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO unerheblich (Beschluss vom 25. Juni 2010 a.a.O. Rn. 15; vgl. auch Urteil vom 4. September 2003 - BVerwG 5 C 48.02 - BVerwGE 119, 11 <15> = Buchholz 435.12 § 25 SGB X Nr. 1). Informantenschutz ist weder abhängig von der ausdrücklichen Bitte um vertrauliche Behandlung noch von der begründeten Befürchtung, sich im Fall einer Offenlegung möglichen Repressalien ausgesetzt zu sehen (VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4. November 1998 - B 5/98, B 6/98 - NJW 1999, 2264 <2265>).
- 11 Neben das grundrechtlich abgesicherte Interesse des Betroffenen an einer Geheimhaltung seiner persönlichen Daten tritt im Falle des Informantenschutzes das öffentliche Interesse an einer Sicherstellung der behördlichen Aufgabenwahrnehmung. Sind Behörden bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben auf Angaben Dritter angewiesen, dürfen sie zum Schutz des Informanten dessen Identität geheimhalten (Urteil vom 27. Februar 2003 - BVerwG 2 C 10.02 - BVerwGE 118, 10 <14> = Buchholz 237.7 § 85 NWLBG Nr. 9). Denn Behörden werden die für eine effektive Aufgabenerfüllung unentbehrlichen Informationen von Seiten Dritter in der Regel nur erhalten, wenn sie dem Informanten Vertraulichkeit der personenbezo-

genen Daten zusichern. Nicht jede öffentliche Aufgabe rechtfertigt indes die Annahme, Informationen von Seiten Dritter seien zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe unerlässlich. Die Aufgabe, auf die die behördlichen Ermittlungen ausgerichtet sind, muss vielmehr dem Schutz gewichtiger Rechtsgüter dienen (Urteil vom 30. April 1965 - BVerwG 7 C 83.63 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 7 S. 11). Der Geheimhaltungsgrund des Informantenschutzes setzt im Rahmen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO eine öffentliche Aufgabe voraus, deren Erfüllung durch die Preisgabe der Identität des Dritten ernstlich gefährdet oder erheblich erschwert würde (Urteil vom 27. Februar 2003 a.a.O. S. 13 f.). Es müssen gewichtige öffentliche Belange berührt sein, aus denen sich ein Geheimhaltungsbedürfnis in Form des Informantenschutzes ergibt (Urteil vom 3. September 1991 - BVerwG 1 C 48.88 - BVerwGE 89, 14 <19> = Buchholz 403.11 § 19 BDSG Nr.1).

- 12 Die vom Beigeladenen zurückgehaltenen personenbezogenen Daten sind jedenfalls unter diesem Aspekt geheimhaltungsbedürftig. Bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit gemäß § 7 LuftSiG handelt es sich um eine öffentliche Aufgabe aus dem Bereich der Gefahrenabwehr zum Schutz eines gewichtigen Rechtsguts (BVerfG, Beschluss vom 4. August 2009 - 1 BvR 1726/09 - NVwZ 2009, 1429 f. = juris Rn. 11). Beim Luftverkehr besteht ein hohes Gefährdungspotential, weil - wie bei Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs - hochrangige Rechtsgüter wie das Leben und die Gesundheit zahlreicher Menschen gefährdet werden können (Urteile vom 15. Juli 2004 - BVerwG 3 C 33.03 - BVerwGE 121, 257 <262> = Buchholz 442.40 § 29d LuftVG Nr. 1 und vom 11. November 2004 - BVerwG 3 C 8.04 - BVerwGE 122, 182 <187> = Buchholz 442.40 § 29d LuftVG Nr. 2). Dementsprechend geht die einschlägige fachgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass strenge Anforderungen an die Zuverlässigkeit von Bewerbern für eine entsprechende berufliche Tätigkeit zu stellen sind. Dabei ist das Gesamtbild der Persönlichkeit des Betroffenen zugrunde zu legen (Urteil vom 15. Juli 2004 a.a.O. S. 267). Je nach den Umständen des Einzelfalls wird die zuständige Behörde daher zur Beurteilung der Zuverlässigkeit auch auf Angaben Dritter angewiesen sein. Diesem Umstand hat der Gesetzgeber mit § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG Rechnung getragen, der vorsieht, dass die Luftsicherheitsbehörde im Zuge der Ermittlungen

auch Anfragen an (bestimmte) Dritte richten darf. Die einfachgesetzliche Konkretisierung der Ermittlungsbefugnisse vermag den Geheimhaltungsgrund des Informantenschutzes nicht zu begründen, belegt aber, dass in bestimmten Fallkonstellationen - wie hier - Angaben Dritter für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der Luftsicherheitsbehörde unerlässlich sind und es daher des Informantenschutzes bedarf, weil andernfalls die gewünschte Mitwirkung unterbliebe.

- 13 Ebenfalls zutreffend hat der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts aus der Rechtsprechung zu fachgesetzlichen Auskunftsansprüchen, die im Rahmen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO jedenfalls eine Orientierung zur Bestimmung der Reichweite des Geheimhaltungsgrunds des Informantenschutzes im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO bietet, abgeleitet, dass Informantenschutz grundsätzlich unabhängig vom Wahrheitsgehalt der Mitteilungen greift (Urteil vom 27. Februar 2003 a.a.O.). Die Luftsicherheitsbehörde ist aus Gründen der effektiven Gefahrenabwehr verpflichtet, allen vom Ansatz her sachlich begründeten Hinweisen nachzugehen und muss daher die Vertraulichkeit von Angaben Dritter auch dann wahren dürfen, wenn sich die Hinweise nach Abschluss der Ermittlungen als unzutreffend erweisen sollten. Der Geheimhaltungsgrund entfällt jedoch, wenn ausreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Informant die Behörde wider besseres Wissen oder leichtfertig falsch informiert hat (Urteile vom 23. Juni 1982 - BVerwG 1 C 222.79 - Buchholz 316 § 29 VwVfG Nr. 2 S. 6, vom 3. September 1991 a.a.O. und vom 4. September 2003 a.a.O. S. 16).
- 14 Das ist hier nicht der Fall. Nach Durchsicht der Akte schließt sich der Senat der Einschätzung des Fachsenats des Oberverwaltungsgerichts an, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die befragten Personen wider besseres Wissen oder leichtfertig falsche Behauptungen aufgestellt haben. Ebenso wenig finden sich in den zurückgehalten Aktenseiten und den geschwärzten Passagen der in der Akte befindlichen Schreiben und schriftlichen Erklärungen Anhaltspunkte für wider besseres Wissen oder leichtfertig aufgestellte Behauptungen. Dass der Antragsteller die beschriebenen Ereignisse anders wahrgenommen hat und darstellt, rechtfertigt nicht den Schluss, es handele sich bei den befragten und schriftlich Auskunft ge-

benden Personen um bewusst wahrheitswidrig handelnde Informanten. Die vom Antragsteller geltend gemachten Widersprüche und seine Sicht der Ereignisse wie auch den Einwand, die Aussagen seien abgesprochen und spiegeln nur ein von den Medien geprägtes Bild islamistischer Extremisten, wird das Gericht der Hauptsache bei der Beweiswürdigung zu bewerten haben.

- 15 2.2 Ein Geheimhaltungsgrund im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO liegt auch vor, soweit es - wie der Beigeladene zumindest kurz in der Sperrerklärung angemerkt hat - um Angaben geht, die im Zusammenhang stehen mit den von der Antragsgegnerin eingeschalteten Verfassungsschutzbehörden. Angaben, die Rückschlüsse auf die Arbeitsweise von Sicherheitsbehörden und deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden erlauben, sind geheimhaltungsbedürftig (stRspr, vgl. nur Beschluss vom 9. März 2010 - BVerwG 20 F 16.09 - juris Rn. 4 m.w.N.).
- 16 Auch insoweit hat sich der Senat durch Einsicht vergewissert, dass die vorgenommenen Schwärzungen auf diesen Geheimhaltungsgrund zurückzuführen sind, wobei - wie bereits der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts dargelegt hat - Blatt 1 der Akte auch im Original nur mit Schwärzung der Adressatenzeile vorliegt, die sich nach der Erklärung des Beigeladenen in dem - auch dem Antragsteller übersandten - Schriftsatz vom 13. Januar 2010 auf die Angabe zu einem Verfassungsschutzmitarbeiter beziehen soll. Der Senat hat keinen Anlass, an der Richtigkeit dieser Angabe zu zweifeln. Auch der Antragsteller erhebt insoweit keine Einwände.
- 17 3. Der Beigeladene hat auch erkannt, dass er gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO eine auf den laufenden Rechtsstreit bezogene und auf einer Abwägung der widerstreitenden Interessen der Beteiligten im Prozess beruhende Ermessensentscheidung über die Aktenvorlage zu treffen hatte. 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).

- 18 Von diesen Grundsätzen hat sich der Beigeladene leiten lassen. Das zeigt sich schon daran, dass er die Akte sorgfältig gesichtet hat und bemüht war, den wesentlichen Akteninhalt offenzulegen und die Schwärzungen auf das absolut Unerlässliche zu beschränken, um dem Antragsteller wie auch dem Gericht eine Überprüfung der tatsächlichen Grundlagen der angefochtenen Entscheidung, wenn auch eingeschränkt, zu ermöglichen. Das gilt auch für die Vorlageverweigerung der beiden Aktenseiten. Der Beigeladene hat sich erkennbar von dem Anliegen leiten lassen, der Rechtsschutzgarantie und damit dem privaten Interesse des Antragstellers wie auch dem öffentlichen Interesse an der Wahrheitsfindung zumindest durch eine - wie er es formuliert - „teilumfassende Nachprüfung“ Rechnung zu tragen. Ob die Ausführungen des Beigeladenen zur möglichen Gefährdung der befragten Personen als Ermessenserwägungen im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO überzeugen, bedarf keiner Vertiefung. Denn insoweit war das Ergebnis der nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO geforderten Abwägung rechtlich vorgezeichnet (vgl. nur Beschlüsse vom 21. Februar 2008 a.a.O. Rn. 20 und vom 25. Juni 2010 a.a.O. Rn. 22). 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. Es ist auch nicht zu beanstanden, dass der Beigeladene zu den drei Textstellen, die im Hinblick auf den gebotenen Geheimnisschutz von Sicherheitsbehörden geschwärzt worden sind, keine weiteren Erwägungen angestellt hat. Dass dem Beigeladenen auch insoweit die besondere Bedeutung der Ermessensausübung im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO bewusst war, zeigt sich an den allgemeinen Erwägungen, die er zur prozessualen Lage des Antragstellers mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG angestellt hat (vgl. auch Beschluss vom 24. August 2009 - BVerwG 20 F 2.09 - juris Rn. 11).

- 19 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Festsetzung des Werts des Streitgegenstands beruht auf § 52 Abs. 2 GKG.

Neumann

Vormeier

Dr. Bumke

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Verwaltungsprozessrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwGO § 99

LuftSiG § 7

Stichworte:

in-camera-Verfahren; Informantenschutz; Rechtsgüterschutz; Gefahrenabwehr; Sicherheit des Luftverkehrs; Zuverlässigkeitsüberprüfung.

Leitsatz:

Der Geheimhaltungsgrund des Informantenschutzes setzt im Rahmen des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ein berechtigtes Interesse des Informanten an der Geheimhaltung seiner Daten oder eine öffentliche Aufgabe zum Schutz gewichtiger Rechtsgüter voraus, deren Erfüllung durch die Preisgabe der Identität des Dritten ernstlich gefährdet oder erheblich erschwert würde.

Beschluss des Fachsenats vom 22. Juli 2010 - BVerwG 20 F 11.10

OVG Berlin vom 22.04.2010 - Az.: OVG 95 A 1.10 -