

Rechtsquellen:

IFG § 3 Nr. 1 Buchst. a, § 3 Nr. 4

Stichworte:

Informationszugang; Ausschlussgründe; internationale Beziehungen; nachteilige Auswirkungen; Beurteilungsspielraum; Prognose; gerichtliche Überprüfung; maßgeblicher Zeitpunkt; rechtliches Gehör; übergangener Tatsachenvortrag; Vertraulichkeitspflicht; Geheimhaltungspflicht; Verschlusssache; Verschlussanweisung, formale Einstufung; materielle Gründe; Verwaltungsvorschrift; Vorbehalt des Gesetzes; dynamische Verweisung.

Leitsätze:

1. § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG räumt der informationspflichtigen Stelle einen eigenen Beurteilungsspielraum in der Frage ein, was nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen sind.

2. Ob die nachteiligen Auswirkungen eintreten können, wenn die Informationen bekannt werden, erfordert eine Prognose der informationspflichtigen Stelle, die nur eingeschränkt gerichtlich nachprüfbar ist.

Urteil des 7. Senats vom 29. Oktober 2009 - BVerwG 7 C 22.08

I. VG Berlin vom 31.05.2007 - Az.: VG 2 A 93.06 -  
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 01.10.2008 - Az.: OVG 12 B 49.07 –



## **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 7 C 22.08  
OVG 12 B 49.07

Verkündet  
am 29. Oktober 2009

Salli-Jarosch  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Oktober 2009  
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß, Neumann  
und Guttenberger sowie  
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Schipper und Dr. Held-Daab

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 1. Oktober 2008 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen

Die Entscheidung über die Kosten des Revisionsverfahrens bleibt der Schlusssentscheidung vorbehalten

### G r ü n d e :

#### I

- 1 Der Kläger begehrt vom Bundesverkehrsministerium Informationen über die Flugbewegungen bestimmter Flugzeuge.
- 2 Gemäß einer Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums des Bundestages äußerte sich die Bundesregierung zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus. In der offenen Fassung ihres Berichtes vom 23. Februar 2006 ging sie auch auf „Festnahmen und Gefangenentransporte durch ausländische Stellen außerhalb eines rechtsförmlichen Verfahrens“ ein. Sie befasste sich in diesem Zusammenhang mit Berichten über angeblich illegale Flüge der Central Intelligence Agency (CIA), des Auslandsnachrichtendienstes der Vereinigten Staaten, bei denen auch deutscher Luftraum berührt worden sei. In dem Bericht werden ohne nähere Aufschlüsselung in allgemeiner Form Flugbewegungen von Flugzeugen mit den zugehörigen Registriernummern erwähnt.
- 3 Der Kläger ist politischer Redakteur eines wöchentlich erscheinenden Magazins (...). Er recherchiert über die Aktivitäten ausländischer Geheimdienste in Deutschland, insbesondere der CIA. Gestützt auf das Informationsfreiheitsgesetz bat er im Januar 2006 das Bundesverkehrsministerium, ihm aus den Flugplänen der Deutschen Flugsicherung zu 20 konkret benannten Flugzeugen mit Registriernummern aus dem Registrierstaat USA deren Flugbewegungen im Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2005 anzugeben, und

zwar für jeden einzelnen Flug den Tag, den Flughafen sowie die Uhrzeiten von Landung und Start. Unter den von ihm bezeichneten Flugzeugen waren solche, die in dem Bericht der Bundesregierung erwähnt sind.

- 4 Das Bundesverkehrsministerium lehnte den Antrag des Klägers ab, weil die erbetenen Daten als Verschlussache eingestuft seien.
- 5 Nach erfolglosem Widerspruch hat der Kläger Klage erhoben und beantragt, die Beklagte unter Aufhebung der entgegenstehenden Bescheide zu verpflichten, ihm die beantragten Informationen zu erteilen: Diese könnten nicht allein wegen ihrer Einstufung als Verschlussache verweigert werden. Die Gründe für die Einstufung seien nicht nachvollziehbar dargelegt.
- 6 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen: Das Bekanntwerden der Informationen könnte nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinigten Staaten haben. Deshalb seien die Informationen zu Recht als Verschlussache eingestuft worden.
- 7 Mit seiner Berufung hat der Kläger ergänzend auf den von ihm eingereichten Abschlussbericht des Ermittlungsbeauftragten beim 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode vom 31. März 2008 verwiesen: Nach diesem Abschlussbericht habe die Bundesregierung spätestens seit dem Juli 2005 offiziell Kenntnis davon gehabt, dass gegen mehrere Agenten der CIA wegen einer Entführung der Haftbefehl eines Untersuchungsrichters aus Mailand vorgelegen habe. Bei dieser sowie einer weiteren Entführung und dem Transport der Gefangenen seien auf einem Flughafen in Deutschland Flugzeuge zwischengelandet, deren Registrierungsnummern er in seinem Antrag genannt habe.
- 8 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Klägers zurückgewiesen: Der Anspruch auf Informationszugang bestehe nicht, weil das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben könne. Ob nachteilige Auswirkungen möglich seien, erfordere eine prognostische Einschätzung, die grundlegende Fragen der Außenpolitik, insbesondere die außenpolitische Strategie der Bundesregierung betreffe. Der zuständigen

Behörde stehe insoweit eine Einschätzungsprärogative zu. Sie müsse anhand von Tatsachen nachvollziehbar darlegen, dass über bloße Bedenken hinaus eine hinreichende Besorgnis nachteiliger Auswirkungen auf internationale Beziehungen bestehe. Die Freigabe der Flugdaten sei im Zusammenhang mit angeblichen Flügen der CIA und unter Behauptung eines Zusammenhangs zwischen bestimmten Flugzeugen und Flugbewegungen und der CIA verlangt worden. Werde dem Begehren des Klägers stattgegeben, würde dadurch zumindest der Annahme Vorschub geleistet, dass die Flüge auf der Liste der CIA zuzurechnen seien. In jedem Fall bestünde die Gefahr, dass die Fluglisten von interessierter Seite als angeblicher Nachweis für die behaupteten Flüge der CIA benutzt würden, ohne dass ein solcher Schluss zulässig sei. Die Verantwortung für die Herstellung dieses Zusammenhangs würde der Bundesregierung zugerechnet werden. Die Bundesregierung gehe davon aus, dass die Vereinigten Staaten es nach wie vor als unerwünscht ansähen, wenn sie die angefragten Flugdaten veröffentliche. Eine Veröffentlichung der gewünschten Daten könne die gute Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten gefährden. Die US-Behörden verfügten über umfangreiches Wissen zu Al-Qaida, ihrer Führung und ihren Strukturen. Sie seien bisher bereit, dieses Wissen mit den deutschen Behörden zu teilen. Die Urheber der Anschlagsserie vom 11. September 2001 hätten weitgehend Wohnorte in der Bundesrepublik Deutschland gehabt. In diesem Zusammenhang hätten die Vereinigten Staaten bereits Vorwürfe gegen die Bundesregierung erhoben, die deshalb jede weitere Verstimmung der USA vermeiden wolle. Zwar habe die Bundesregierung die Daten zum Teil in aggregierter Form in ihrem Bericht vom Februar 2006 veröffentlicht. Es bestünden aber keine substantiierten Anhaltspunkte dafür, dass sich die Prognoseentscheidung der Beklagten aufgrund der tatsächlichen Entwicklung nach der Veröffentlichung des Berichts als falsch erwiesen habe. Darüber hinaus unterlägen die begehrten Informationen als Verschlussache der Geheimhaltungspflicht. Diese Einstufung begegne materiellrechtlich keinen Bedenken. Die insoweit maßgeblichen Anforderungen entsprächen der Sache nach den Voraussetzungen des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG.

- 9 Mit seiner Revision verfolgt der Kläger sein erstinstanzliches Begehren weiter: Das Oberverwaltungsgericht habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör ver-

letzt. Es sei nicht auf den Abschlussbericht des Ermittlungsbeauftragten beim Untersuchungsausschuss eingegangen. Hätte das Oberverwaltungsgericht seinen hierauf bezogenen Vortrag berücksichtigt, hätte es nicht mehr die Befürchtung der Beklagten als gerechtfertigt anerkennen können, erst eine Bekanntgabe der von ihm verlangten Daten durch die Bundesregierung könnte zu einer Verstimmung der USA führen. Im Übrigen sei der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG eng auszulegen. Ob die Freigabe der begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben könne, erfordere zwar eine prognostische Einschätzung. Die Ausführungen der Beklagten ließen aber nicht in hinreichend konkretisierter Weise die tatsächlichen Grundlagen und entscheidungserheblichen Gesichtspunkte für ihre Prognose erkennen. Unzutreffend sei die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, der Bewertung sei insoweit eine außenpolitische Richtungsentscheidung zugrunde zu legen, die allein der Bundesregierung zufalle. Auf einer solchen Grundlage wäre § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG nicht mehr justiziabel. Ob nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen drohten, könne nicht davon abhängig sein, wie ein ausländischer Staat auf die Bekanntgabe der Informationen vermutlich reagiere. Rechtswidriges oder völkerrechtswidriges Verhalten eines ausländischen Staates verdiene keinen Schutz. Zudem seien alle wesentlichen Informationen schon in dem Bericht der Bundesregierung enthalten. Die Preisgabe der allein noch streitigen zusätzlichen Informationen sei ungeeignet, die befürchtete Verstimmung der USA auszulösen. Davon abgesehen seien diese Informationen offenkundig. Jedermann habe die Starts und Landungen der von ihm bezeichneten Flugzeuge beobachten können. Auf § 3 Nr. 4 IFG könne die Ablehnung seines Antrags nicht gestützt werden. Die Vorschrift sei formell verfassungswidrig. Sie verweise ohne Angabe einer Fundstelle auf eine nicht im Bundesgesetzblatt publizierte Verwaltungsvorschrift. Zudem ermächtige § 3 Nr. 4 IFG die Verwaltung, durch Änderung einer Verwaltungsvorschrift ein Gesetz zu ändern.

- 10 Die Beklagte tritt der Revision entgegen: Das Oberverwaltungsgericht habe auf den Abschlussbericht des Ermittlungsbeauftragten nicht eingehen müssen. Was der Kläger diesem Bericht an Tatsachen entnehme, sei nicht geeignet, die Prognose einer Verstimmung der USA im Falle einer Bekanntgabe der erbeten-

nen Daten in Frage zu stellen. Im Übrigen habe das Oberverwaltungsgericht die Ablehnungsgründe des § 3 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 4 IFG fehlerfrei ausgelegt und angewandt.

## II

- 11 Die Revision des Klägers ist begründet. Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat entscheidungserheblich darauf abgestellt, dass der geltend gemachte Anspruch auf Informationszugang sowohl aus den Gründen des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG als auch aus den Gründen des § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen ist. Es hat zwar in seinem materiellrechtlichen Ausgangspunkt diese Bestimmungen zutreffend angewandt. Das angefochtene Urteil beruht aber auf einem Verfahrensfehler. Das Oberverwaltungsgericht hat den Anspruch des Klägers auf rechtliches Gehör verletzt. Es hat bei seiner Würdigung des Sachverhalts entscheidungserheblichen Vortrag des Klägers nicht zur Kenntnis genommen, jedenfalls nicht in Erwägung gezogen. Dieser Verfahrensfehler erfasst beide je selbstständig tragenden Ablehnungsgründe. Das zwingt zur Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Ob der Anspruch auf Informationszugang aus den Gründen des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG oder des § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen ist, erfordert eine erneute Würdigung des Sachverhalts, die dem Tatsachengericht vorbehalten ist.
- 12 1. Nach § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann.
- 13 § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG räumt der informationspflichtigen Stelle einen Beurteilungsspielraum in der Frage ein, was nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen sind (a). Ob die nachteiligen Auswirkungen eintreten können, wenn die Informationen bekannt werden, erfordert eine Prognose der informationspflichtigen Stelle (b). Hiervon ausgehend hat das Oberverwaltungsgericht ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass aufgrund der

nachvollziehbaren Ausführungen der Beklagten die Bekanntgabe der erbetenen Informationen im Zeitpunkt der Antragstellung nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen hätte haben können. Ebenfalls zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht untersucht, ob die Prognose der Beklagten im Zeitpunkt seiner Entscheidung auf der Grundlage späterer Entwicklungen noch tragfähig war (c). Insoweit hat es das Oberverwaltungsgericht aber verfahrensfehlerhaft unterlassen, den Abschlussbericht des Ermittlungsbeauftragten beim Untersuchungsausschuss des Bundestages zu würdigen (d).

- 14 a) Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG schützt die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland und das diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs BTDrucks 15/4493 S. 9). Zu den internationalen Beziehungen gehören die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem anderen ausländischen Staat.
  
- 15 Für die Regelung dieser auswärtigen Beziehungen räumt das Grundgesetz der Bundesregierung einen grundsätzlich weit bemessenen Spielraum eigener Gestaltung ein (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2008 - 2 BvE 1/03 - BVerfGE 121, 135 <158>). Innerhalb dieses Spielraums bestimmt die Bundesregierung die außenpolitischen Ziele und die zu ihrer Erreichung verfolgte Strategie. Welche Ziele die Bundesregierung mit Hilfe welcher Strategie verfolgen will, entzieht sich mangels hierfür bestehender rechtlicher Kriterien weithin einer gerichtlichen Kontrolle. Ob ein Nachteil für die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem auswärtigen Staat eintreten kann, hängt wiederum davon ab, welche außenpolitischen Ziele die Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zu diesem Staat verfolgt. Nur mit Blick auf diese Ziele und die insoweit verfolgte außenpolitische Strategie kann die Frage beantwortet werden, ob sich die Bekanntgabe von Informationen auf die auswärtigen Belange nachteilig auswirken kann. Nachteil ist, was den außenpolitischen Zielen und der zu ihrer Erreichung verfolgten außenpolitischen Strategie abträglich ist. Wann eine Auswirkung auf die Beziehungen zu einem ausländischen Staat ein solches Gewicht hat, dass sie in diesem Sinne als Nachteil anzusehen ist, hängt eben-

falls von der Einschätzung der Bundesregierung ab. Nur die Bundesregierung kann bestimmen, ob eine von ihr erwartete oder befürchtete Einwirkung auf die auswärtigen Beziehungen mit Blick auf die insoweit verfolgten Ziele hingenommen werden kann oder vermieden werden soll.

- 16 Die Beklagte hat als allgemeines Ziel der Bundesregierung benannt, die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von weiteren „Verstimmungen“ der amerikanischen Seite freizuhalten, die sich im Zusammenhang mit der von den USA verfolgten Strategie der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ohnehin schon ergeben hätten. Im Besonderen soll die Zusammenarbeit mit den amerikanischen Nachrichtendiensten nicht beeinträchtigt, namentlich die Bereitschaft der amerikanischen Seite nicht untergraben werden, Erkenntnisse über Aktivitäten und Strukturen des internationalen Terrorismus mit den zuständigen deutschen Dienststellen zu teilen.
- 17 Diese Ziele halten sich in dem weitgesteckten und gerichtlich nicht nachprüfba- ren Spielraum außenpolitischer Gestaltung. Dabei ist rechtlich unerheblich, ob die vermuteten Aktivitäten der CIA rechtswidrig oder völkerrechtswidrig sind. Es liegt im außenpolitischen Gestaltungsspielraum der Bundesregierung, wie sie auf rechtswidriges oder völkerrechtswidriges Tun anderer Staaten reagieren will. Um als wichtig eingestufte außenpolitische Ziele willen kann sie eine (öffentliche) eigene Kritik daran zurückstellen. Sie darf alles unterlassen, was der Kritik anderer, etwa der Presse, Vorschub leistet.
- 18 Hiervon ausgehend würde eine (weitere) Verstimmung der USA in dem hier betroffenen Sachbereich der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und eine damit einhergehende Trübung der Beziehungen zu den USA eine nachteilige Auswirkung auf die internationalen Beziehungen im Sinne des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG darstellen.
- 19 b) Nach § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG ist der Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Information diese nachteiligen Auswirkungen haben „kann“. Was den Grad der Gewissheit anlangt, lässt die Vorschrift damit

die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen ausreichen. Eher fernliegende Befürchtungen scheiden hingegen aus.

- 20 Der mögliche Eintritt von Nachteilen für die internationalen Beziehungen kann nur Gegenstand einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognose sein, die ihrerseits nur in engen Grenzen verwaltungsgerichtlich überprüfbar ist. Ob und wie sich das Bekanntwerden von Informationen auf die außenpolitischen Ziele auswirkt, hängt von auf die Zukunft bezogenen Beurteilungen ab, die notwendig mit einem gewissen Maß an Unsicherheit verbunden sind. Das Gericht kann insoweit nur nachprüfen, ob die Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet hat und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat.
- 21 Die Beklagte nimmt zum Ausgangspunkt ihrer Prognose, dass nicht zuletzt aufgrund parlamentarischer Anfragen in der Öffentlichkeit, auch der Presse, Vermutungen angestellt würden, die CIA entführe Personen, die sie der Zugehörigkeit zu terroristischer Organisationen oder deren Unterstützung verdächtige, und transportiere sie mit eigenen oder gecharterten Flugzeugen, auch unter Benutzung deutschen Luftraums, an geheim gehaltene Orte, um sie dort abseits der eigenen (amerikanischen) Justiz festzuhalten. Die Bundesregierung geht davon aus, die Vereinigten Staaten sähen es als unerwünscht an, wenn sie die angefragten Flugdaten in diesem Zusammenhang veröffentliche. Sie befürchtet, wenn sie die erbetenen Flugdaten herausgebe, könne dies als amtliche Bestätigung dafür verwendet werden, dass diese Flüge den behaupteten illegalen Aktivitäten der CIA zuzurechnen seien. Jedenfalls leiste die Herausgabe der Daten der Annahme Vorschub, dass ein Zusammenhang zwischen den Flügen und der CIA bestehe. Werde die amtliche Herausgabe der Flugdaten als Nachweis für die behaupteten Flüge der CIA benutzt, würden die Vereinigten Staaten dies (und die damit erhobenen Vorwürfe) der Bundesregierung anlasten. Dadurch würden die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zusätzlich belastet. Sie litten ohnedies bereits unter Vorwürfen der USA, weil die Urheber der Anschläge vom 11. September 2001 weitgehend Wohnsitze in Deutschland gehabt hätten.

- 22 Das Oberverwaltungsgericht hat der Beklagten zugebilligt, sie habe mit diesen Ausführungen nachvollziehbar und auf einer ausreichenden Tatsachengrundlage dargelegt, dass eine Herausgabe der streitigen Flugdaten durch sie die Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinigten Staaten in ein schlechtes Licht rücken würde und die gute Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus gefährden könnte. Diese Würdigung kann revisionsgerichtlich nicht beanstandet werden.
- 23 Die Beklagte war rechtlich nicht gehindert, ihre Prognose darauf aufzubauen, die Herausgabe der Flugdaten könne als gleichsam amtliche Bestätigung dafür benutzt werden, dass die abgefragten Flugbewegungen der CIA und von ihr zu verantwortender Entführungen mit Transport von Gefangenen zuzurechnen seien, die amtliche Veröffentlichung der Daten jedenfalls den Anschein einer solchen Bestätigung erwecken könnte.
- 24 Allerdings hat der Kläger in seinem Antrag einen Zusammenhang zwischen den erbetenen Daten und Aktivitäten der CIA (noch) nicht hergestellt. Das ist jedoch unerheblich. Zwar brauchen der Hintergrund einer Anfrage und eine beabsichtigte Verwendung der erbetenen Daten in dem Antrag nicht dargelegt zu werden. Der Zugang zu amtlichen Informationen verlangt die Darlegung eines bestimmten Interesses an den begehrten Auskünften nicht (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG). Dennoch ist die informationspflichtige Stelle nicht gehindert, einen Zusammenhang zwischen der Bekanntgabe der Information und der möglichen Verwendung der offen gelegten Daten herzustellen. Ob die Bekanntgabe einer Information sich auf die internationalen Beziehungen nachteilig auswirken kann, hängt nicht von der Person des konkreten Antragstellers und seinen Ansichten ab. Maßgeblich ist vielmehr, ob das Bekanntwerden der Information objektiv, also beispielsweise erst in der Hand anderer, geeignet ist, sich nachteilig auf die internationalen Beziehungen auszuwirken. Dafür sind alle in Betracht kommenden Möglichkeiten zu berücksichtigen, die einmal aus der Hand gegebenen Informationen zu nutzen. Die informationspflichtige Stelle kann nur für alle Anträge einheitlich beurteilen, ob ein Ablehnungsgrund im Sinne des § 3 IFG vor-

liegt. Sie darf deshalb bei dem ersten gestellten Antrag die möglichen Auswirkungen einer Freigabe der Information umfassend in Betracht ziehen.

- 25 In diesem Zusammenhang kann die Prognose der Beklagten nicht deshalb rechtlich beanstandet werden, weil sie die Befürchtung, die Vereinigten Staaten könnten verstimmt reagieren, vornehmlich an die Herausgabe der Daten durch sie anknüpft.
- 26 Die Nachteile für die auswärtigen Beziehungen müssen nach dem Wortlaut des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG zwar auf das „Bekanntwerden“ der Information zurückzuführen sein. Die Bundesregierung erwartet hingegen Nachteile für die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten nicht davon, dass die abgefragten Flugdaten überhaupt, also gleichgültig durch wen und auf welche Weise, bekanntwerden, sondern dadurch, dass sie selbst diese Daten herausgibt und damit ihre Verwendung in einem Zusammenhang ermöglicht, der den Vereinigten Staaten abträglich erscheint. Jedoch umfasst der Begriff des Bekanntwerdens der Information notwendig den ihm zugrundeliegenden Akt der Bekanntgabe. § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG ist mithin auch dann anwendbar, wenn die internationalen Beziehungen nicht dadurch gestört werden können, dass bestimmte Daten bekannt sind, sondern auch dann, wenn die internationalen Beziehungen in erster Linie dadurch gestört werden können, dass gerade die Bundesregierung als informationspflichtige Stelle die Daten (gleichsam offiziell) bekanntmacht.
- 27 Unzutreffend, jedenfalls im Revisionsverfahren unbeachtlich sind die Einwände des Klägers gegen die Annahme, die Vereinigten Staaten könnten auf die Bekanntgabe der Flugdaten „verstimmt“ reagieren. Das Oberverwaltungsgericht hat die tatsächlichen Grundlagen der Prognose überprüft, soweit dies angesichts der Eigenart internationaler Beziehungen möglich ist.
- 28 Besteht der mögliche Nachteil für die internationalen Beziehungen in der erwarteten oder befürchteten Reaktion eines auswärtigen Staates auf das Bekanntwerden einer Information, geht es wiederum um Einschätzungen und Erwartungen, deren tatsächliche Grundlage sich regelmäßig einer gerichtlichen Beweisaufnahme entzieht. Ob ein auswärtiger Staat das Bekanntwerden einer Informa-

tion gelassen hinnehmen oder hierauf verstimmt reagieren wird, kann auch die Bundesregierung regelmäßig nicht auf der Grundlage einzelner konkreter Tatsachen prognostizieren und belegen. Dasselbe gilt für die Erwartung oder Befürchtung, der auswärtige Staat werde es der Bundesregierung als unfreundliches Verhalten anlasten, wenn sie zwar an sich sachliche Informationen gegeben hat, diese aber in der Öffentlichkeit, namentlich in der Presse zu Berichten und Behauptungen verwendet werden, die einen auswärtigen Staat in ein schlechtes Licht rücken. Der Einschätzung der Bundesregierung wird in solchen Fällen eine unbestimmte Vielzahl nicht benannter und benennbarer Einzeleindrücke und -beobachtungen zugrunde liegen, die sie im diplomatischen Verkehr mit dem auswärtigen Staat in der zurückliegenden Zeit gewonnen hat. Würde von der Behörde verlangt, sie müsse wenigstens beispielhaft einzelne Vorgänge oder Beobachtungen benennen, welche ihre Einschätzung stützen könnten, gewöhnen diese Einzelumstände in ihrer Isolation nachträglich eine Bedeutung, die ihnen in Wahrheit nicht zukommt. Insoweit ist es möglich und nicht zu beanstanden, dass die Prognose ihrerseits nur wieder auf andere Einschätzungen zurückgeführt werden kann, die die Bundesregierung kraft ihrer Erfahrung im Umgang mit auswärtigen Staaten gewonnen hat. Es kann deshalb letztlich an einer im strengen Sinne beweisbaren Grundlage für ihre Prognose fehlen, ohne dass diese dadurch fehlerhaft würde.

- 29 Daher geht der Versuch des Klägers fehl, jeden von der Beklagten bezeichneten Einzelumstand isoliert auf seine Tauglichkeit „abzuklopfen“, die tatsächliche Grundlage für die angestellte Prognose abzugeben. Der Kläger hat mit seinen hierauf bezogenen Ausführungen in der Revisionsbegründung nur seine eigene Prognose an die Stelle der Prognose der Beklagten gesetzt.
- 30 Unbegründet ist schließlich der Einwand des Klägers, zu einer Verstimmung der Vereinigten Staaten könne es schon deshalb nicht kommen, weil die erbetenen Flugdaten ohnehin offenkundig seien.
- 31 Die vom Kläger begehrten Daten sind nicht offenkundig. Er leitet ihre Offenkundigkeit daraus her, dass jeder die Starts und Landungen der Flugzeuge hätte beobachten können. Das macht die Daten über die in Rede stehenden Flugbe-

wegungen aber nicht offenkundig. Offenkundig ist, was jeder weiß oder doch wissen kann, weil er sein Wissen aus einer allgemein zugänglichen Quelle schöpfen kann. Bei den in Rede stehenden Flugbewegungen handelt es sich um Tatsachen aus der Vergangenheit. Sie sind nicht deshalb offenkundig, weil jeder sie seinerzeit hätte theoretisch wahrnehmen können. Sie wären es nur dann, wenn sie tatsächlich jedermann bewusst wahrgenommen hätte oder sie doch in einer allgemein zugänglichen Quelle zur Kenntnisnahme durch jedermann aufgezeichnet und abrufbar wären.

- 32 Danach hat das Oberverwaltungsgericht ohne Verstoß gegen revisibles Recht die Prognose der Beklagten bezogen auf den Zeitpunkt der Antragstellung nicht beanstandet.
- 33 c) Der gerichtlichen Überprüfung einer Prognose ist zwar grundsätzlich die Sach- und Rechtslage in dem Zeitpunkt zugrunde zu legen, in dem die Behörde die Prognose angestellt hat. Anders verhält es sich aber, soweit es um die Verpflichtung der Behörde zu einer Leistung geht, auf die ein Rechtsanspruch besteht, wenn keine Versagungsgründe vorliegen. Dies trifft auf die Erteilung von Auskünften nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zu. Das Gericht muss nachprüfen, ob der Versagungsgrund auch im Zeitpunkt seiner Entscheidung der begehrten Leistung (noch) entgegensteht. Das ist nicht der Fall, wenn das Gericht feststellt, dass die Behörde nicht alle für die Beurteilung maßgeblichen Gegebenheiten berücksichtigt hat. Unerheblich ist dabei, ob diese Gegebenheiten schon im Zeitpunkt der Behördenentscheidung vorhanden waren oder erst danach, nämlich bis zum Zeitpunkt der Entscheidung in der letzten Tatsacheninstanz, eingetreten sind. Auf die bisherige Prognose der Behörde kann das Gericht seine Sachentscheidung nur stützen, wenn die Prognose auch angesichts späterer Umstände unverändert tragfähig ist und der Versagungsgrund deshalb weiter gegeben ist. Das Gericht darf allerdings die Sache nicht in der Weise entscheidungsreif machen, dass es nunmehr die (prognostische) Einschätzung selbst trifft, die der Behörde obliegt. Erweist sich die Prognose aufgrund einer späteren Entwicklung als nicht mehr tragfähig, ist die Behörde vielmehr unter Aufhebung des ablehnenden Bescheids zur Neubescheidung zu verpflichten (Urteil vom 15. April 1988 - BVerwG 7 C 94.86 - BVerwGE 79, 208 <214>).

- 34 Die Verpflichtung einer Behörde zu einer rechtlich gebundenen Entscheidung unterscheidet sich von der Anfechtung etwa eines Planfeststellungsbeschlusses, bei dessen Erlass ebenfalls Prognosen der Planfeststellungsbehörde von Bedeutung sein können. Der bloßen Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang kommt eine geringere Beständigkeit zu. Der Antragsteller kann seinen Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen jederzeit unter Hinweis darauf wiederholen, die Sachlage habe sich geändert und die zunächst prognostizierten nachteiligen Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen seien nicht mehr zu erwarten. Er kann dadurch die informationspflichtige Stelle zwingen, ihre Prognose gleichsam unter Kontrolle zu halten. Das Informationsfreiheitsgesetz steht nicht entgegen, die spätere Entwicklung im gerichtlichen Verfahren zu berücksichtigen, statt den Kläger auf einen neuen Antrag zu verweisen.
- 35 d) Von diesem rechtlichen Ausgangspunkt ist zwar auch das Oberverwaltungsgericht ausgegangen. Begründet ist aber die Rüge des Klägers, das Oberverwaltungsgericht habe unter Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör bei der Überprüfung, ob die Prognose der Beklagten noch tragfähig ist, nicht den gesamten entscheidungserheblichen Sachverhalt zugrunde gelegt.
- 36 Nach dem Gebot rechtlichen Gehörs ist das Gericht verpflichtet, die Ausführungen der Beteiligten zur Kenntnis zu nehmen und ernsthaft in seine Erwägungen einzubeziehen. Das Gericht ist zwar nicht gehalten, sich mit jedem Vorbringen in den Gründen seiner Entscheidung ausdrücklich zu befassen. Grundsätzlich ist vielmehr davon auszugehen, dass das Gericht insbesondere schriftsätzlichen Vortrag der Beteiligten zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hat. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist aber festzustellen, wenn sich ausnahmsweise deutlich ergibt, dass das Gericht bestimmtes Vorbringen nicht ernsthaft in Erwägung gezogen hat. Das ist insbesondere der Fall, wenn das Gericht sich mit tatsächlichem Vorbringen nicht auseinandergesetzt hat, dessen Entscheidungserheblichkeit sich ihm von seinem eigenen rechtlichen Ausgangspunkt aus aufdrängen musste.

- 37 Das Oberverwaltungsgericht hat nur geprüft, ob sich die Prognoseentscheidung der Beklagten noch als tragfähig erweist, nachdem die offene Fassung des Berichts der Bundesregierung vom 23. Februar 2006 veröffentlicht worden ist und feststellbare Reaktionen der Vereinigten Staaten darauf ausgeblieben waren. Es ist aber nicht auf den Abschlussbericht des Ermittlungsbeauftragten beim 1. Untersuchungsausschuss der 16. Wahlperiode vom 31. März 2008 eingegangen. Der Kläger hatte auf den Abschlussbericht verwiesen und ihn dem Oberverwaltungsgericht vorgelegt. Von seinem eigenen rechtlichen Ausgangspunkt aus musste es sich dem Oberverwaltungsgericht aufdrängen, auch den Abschlussbericht des Ermittlungsbeauftragten in seine Würdigung mit einzubeziehen. Anders als der vom Oberverwaltungsgericht allein gewürdigte Bericht der Bundesregierung hält der Abschlussbericht des Ermittlungsbeauftragten ausdrücklich fest, dass es ein Programm der CIA zur Entführung mutmaßlicher Terroristen auch nach Aussagen des Präsidenten der Vereinigten Staaten gibt und zwei von der CIA veranlasste Transporte gefangener Verdächtiger über deutsches Staatsgebiet stattgefunden haben oder ein solcher Sachverhalt jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, wobei Flugzeuge zum Einsatz kamen, die in dem Auskunftersuchen des Klägers genannt sind. Vor diesem Hintergrund drängte sich die Frage auf, wie die Vereinigten Staaten auf die Herausgabe dieses Untersuchungsberichtes reagiert haben und ob die Herausgabe weiterer für sich neutraler Daten über Flugbewegungen durch die Bundesregierung überhaupt noch geeignet ist, Verstimmungen der USA auszulösen. Ob die vom Kläger vorgetragene Umstände der Prognose der Beklagten tatsächlich den Boden entziehen, erfordert eine neue Beweiswürdigung des Tatsachengerichts. Sie sind jedenfalls hierfür nicht von vornherein ungeeignet. Das Oberverwaltungsgericht hätte deshalb den Vortrag des Klägers nicht mit Stillschweigen übergehen dürfen. Dies lässt vielmehr den Schluss zu, dass das Oberverwaltungsgericht den Vortrag des Klägers trotz seiner Entscheidungserheblichkeit entweder nicht zur Kenntnis genommen oder nicht in Erwägung gezogen hat.
- 38 2. Nach § 3 Nr. 4 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (Verschlusssachen-

anweisung - VSA) geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt.

- 39 Das Oberverwaltungsgericht hat im Ergebnis ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Vorschrift nicht bestehen (a). Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht die Vorschrift nicht schon deshalb zu Lasten des Klägers angewandt, weil die von ihm erbetenen Informationen formal als Verschlussachen mit dem Grad „VS - Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft sind (b). Es hat vielmehr zutreffend darauf abgestellt, ob die materiellen Gründe für eine Einstufung als Verschlussache vorlagen. Bei seiner hierauf bezogenen Würdigung des Sachverhalts hat es aber wiederum unter Verletzung rechtlichen Gehörs den Abschlussbericht des Ermittlungsbeauftragten nicht berücksichtigt (c).
- 40 a) Entgegen der Auffassung des Klägers kann die Beklagte sich grundsätzlich auf diesen Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 4 IFG berufen. Die Vorschrift ist nicht verfassungswidrig.
- 41 aa) § 3 Nr. 4 IFG genügt dem Vorbehalt des Gesetzes. Der Gesetzgeber hat in § 3 Nr. 4 IFG die wesentlichen Entscheidungen selbst getroffen und sie nicht der informationspflichtigen Stelle überlassen. Er hat in § 3 Nr. 4 IFG abschließend festgelegt, wann die informationspflichtige Stelle einen Antrag auf Informationszugang ablehnen darf.

- 42 Die Vorschrift regelt das Verhältnis des Informationsanspruchs zu anderweit begründeten Pflichten zu Vertraulichkeit und Geheimhaltung. Der Gesetzgeber hat mit § 3 Nr. 4 IFG entschieden, dass der Anspruch auf Informationszugang nicht Informationen erfasst, die einer anderweit begründeten Pflicht zu Vertraulichkeit und Geheimhaltung unterliegen, diese Pflicht sich vielmehr gegenüber dem Anspruch auf Informationszugang durchsetzt. Das Informationsfreiheitsgesetz begründet selbst keine Pflichten zu Vertraulichkeit und Geheimhaltung, so dass deren Voraussetzungen im Informationsfreiheitsgesetz nicht zu regeln waren. Das Informationsfreiheitsgesetz setzt den Bestand solcher Pflichten vielmehr voraus. Der Gesetzgeber hat in § 3 Nr. 4 IFG dabei die Grundlagen bezeichnet, auf denen die Pflichten zu Vertraulichkeit und Geheimhaltung begründet sein müssen, damit sie Vorrang vor dem Informationsanspruch genießen.
- 43 bb) § 3 Nr. 4 IFG stellt bei diesem Verständnis keine unzulässige dynamische Verweisung auf eine Verwaltungsvorschrift, nämlich die Verschlussachenanweisung, dar.
- 44 Eine dynamische Verweisung in einem Gesetz auf eine Verwaltungsvorschrift kann verfassungsrechtlich problematisch sein, weil dem Gesetzgeber ein Einfluss auf die zukünftige Fortentwicklung von ihm erlassener Regelungen verwehrt sein könnte, Rechtsetzung also außerhalb des Einflussbereichs des legitimen Rechtsetzungsorgans stattfindet (so für den Verweis in einer Rechtsverordnung auf Normen, die von einer internationalen Einrichtung erlassen wurden: BVerfG, 1. Kammer des 2. Senats, Beschluss vom 26. Januar 2007 - 2 BvR 2408/06 - GewArch 2007, 149; allgemein zur Zulässigkeit dynamischer und statischer Verweisungen auf Normen eines anderen Rechtsetzungsorgans: BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 - 1 BvR 786/70 - BVerfGE 47, 285). Sie kann zudem unter dem Gesichtspunkt hinreichender Bestimmtheit der Norm problematisch sein, wenn das Gesetz auf eine Verwaltungsvorschrift verweist, die schon in ihrer Ausgangsfassung nicht publiziert ist, die Fundstelle jedenfalls im Gesetz nicht angegeben ist, und erst recht spätere Änderungen der Verwaltungsvorschrift für den Normadressaten des Gesetzes nicht ohne Weiteres erkennbar sind.

- 45 Eine (dynamische oder statische) Verweisung in diesem Sinne liegt aber nur vor, wenn der Gesetzgeber eine unvollständige Regelung trifft und zur Ergänzung seiner Regelung auf andere Normen verweist, die herangezogen werden müssen, damit sich eine vollständige Regelung ergibt. Der Gesetzgeber sieht davon ab, den Text der anderweitigen Normen „abzuschreiben“, sondern ersetzt dies durch eine Bezugnahme.
- 46 § 3 Nr. 4 IFG enthält hingegen eine vollständige Regelung. Die Rechtsfolge des § 3 Nr. 4 IFG knüpft nur im Tatbestand an außerhalb des Informationsfreiheitsgesetzes getroffene Entscheidungen an. § 3 Nr. 4 IFG verweist schon nicht auf die Verschlussachenanweisung, sondern auf die nach dieser Verwaltungsvorschrift getroffene Einstufung einer Information als Verschlussache. Anknüpfungspunkt der Regelung sind mithin Einzelakte. Die Einstufung soll nach § 3 Nr. 4 IFG nicht durch die informationspflichtige Stelle vorgenommen werden. Diese wird nicht durch § 3 Nr. 4 IFG zum Normadressaten der Verschlussachenanweisung und muss diese im Einzelfall anwenden. § 3 Nr. 4 IFG regelt das Konkurrenzverhältnis zwischen dem Informationsfreiheitsgesetz und Vorschriften, die eine Geheimhaltungspflicht anordnen, sei es in Form von Berufsgeheimnissen, besonderen Amtsgeheimnissen oder eben der Einstufung einer Information als Verschlussache. Was nach anderen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim. Soweit § 3 Nr. 4 IFG die besonderen Amtsgeheimnisse erwähnt, handelt es sich ebenfalls nicht um dynamische Verweisungen auf beispielsweise das Statistikgesetz oder die Abgabenordnung, die solche besonderen Amtsgeheimnisse normieren.
- 47 b) § 3 Nr. 4 IFG schließt den Anspruch des Klägers auf Informationszugang nicht schon deshalb aus, weil die Flugpläne der Deutschen Flugsicherung als Verschlussachen eingestuft sind, wie das Oberverwaltungsgericht festgestellt hat.
- 48 aa) Zwar lässt der Wortlaut noch die Annahme zu, die Vorschrift wolle den Anspruch auf Zugang zu einer Information bereits dann ausschließen, wenn die streitige Information formal als Verschlussache eingestuft ist. Der Ausschluss

des Anspruchs knüpft daran an, dass die streitige Information einer Pflicht zur Vertraulichkeit unterliegt. Die Pflicht zur Vertraulichkeit richtet sich an den Bediensteten, der Zugang zu und Umgang mit Verschlusssachen hat. Für diesen entsteht die Pflicht zur Vertraulichkeit mit der Einstufung der Information als Verschlusssache. An diese Einstufung ist er gebunden. Er hat mit der formalen Einstufung als Verschlusssache die dadurch ausgelöste Pflicht zur Vertraulichkeit und Verschwiegenheit zu beachten.

- 49 bb) Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift ist hingegen schon nicht mehr eindeutig.
- 50 In der Begründung des Gesetzentwurfs (BTDrucks 15/4493) heißt es zu § 3 Nr. 4 IFG: Die aufgrund von § 35 Abs. 1 SÜG nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VSA) erfolgte Einstufung schließe einen Anspruch ebenfalls aus. Dies gelte auch für „VS - Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Informationen. Die Begründung verweist einerseits auf die „erfolgte“ Einstufung, die einen Anspruch ausschließe. Das kann bedeuten, dass nach der Absicht des Gesetzgebers allein schon die Einstufung als Verschlusssache den Anspruch ausschließen sollte. Andererseits verweist die Gesetzesbegründung auf die „nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen“ erfolgte Einstufung. Das kann bedeuten, dass auch nach der Auffassung des Gesetzgebers nur eine solche Einstufung als Verschlusssache den Anspruch ausschließen sollte, die den materiellen Anforderungen der Verschlusssachenanweisung entspricht, also in diesem Sinne nach der Verschlusssachenanweisung erfolgt ist.
- 51 Dass der Gesetzgeber von diesem Verständnis ausgegangen ist und § 3 Nr. 4 IFG so verstehen wollte, wird von der Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 4 IFG nahegelegt. Im Zusammenhang mit dieser Vorschrift über das Widerspruchsverfahren heißt es in der Gesetzesbegründung: Lege eine Behörde eine als Verschlusssache (§ 3 Nr. 4 IFG) eingestufte Information gemäß § 99 Abs. 1 VwGO nicht vor, könne die Rechtmäßigkeit der Verweigerung in einem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO überprüft werden. Würde bereits

die formelle Einstufung einer Information als Verschlussache einen Anspruch auf Zugang zu ihr ausschließen, bedürfte es der Vorlage der Information in einem Rechtsbehelfsverfahren nicht. Diese Vorlage ist allein dann erforderlich, wenn nur anhand des genauen Inhalts der Information nachgeprüft werden kann, ob ihre Einstufung als Verschlussache den materiellen Anforderungen der Verschlussachenanweisung entspricht. Die Gründe für die Verweigerung einer Vorlage im Prozess sind zugleich die Gründe, die materiell die Einstufung als Verschlussache rechtfertigen sollen.

- 52 cc) Jedenfalls nach dem Sinn und Zweck des § 3 Nr. 4 IFG kommt es auf die materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlussache an.
- 53 § 3 IFG schützt nach der amtlichen Überschrift besondere öffentliche Belange gegen Nachteile, die ihnen drohen, falls eine Information bekannt wird. Die nur formale Einstufung als Verschlussache ist losgelöst von den eventuell hinter ihr stehenden materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen nicht schutzwürdig. Den öffentlichen Belangen drohen keine Nachteile, wenn eine als Verschlussache eingestufte Information bekannt wird, es sei denn, die Einstufung entspricht den materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen, wie sie in § 3 Nr. 4 VSA i.V.m. § 4 SÜG geregelt sind. Es besteht kein Grund für die Annahme, der Gesetzgeber habe in § 3 Nr. 4 IFG einen Ausschlusstatbestand schaffen wollen, der nicht in vergleichbarer Weise wie die anderen Ausschlusstatbestände dem Schutz materieller öffentlicher Belange dient. Zwar löst bereits die formelle Einstufung als Verschlussache für den damit befassten Beamten eine Pflicht zur Vertraulichkeit aus. Sie besteht aber nur zum Schutze der materiellen Geheimhaltungsbedürfnisse, wie sie in der Verschlussachenanweisung geregelt sind. Nur von einer ihr entsprechenden Einstufung als Verschlussache lässt sich sagen, dass die mit ihr begründete Pflicht zur Vertraulichkeit in der Verschlussachenanweisung geregelt ist, wie der Wortlaut der Vorschrift es verlangt. Für das Verhältnis der Behörde zu außenstehenden Dritten ist aber weniger die Pflicht ihrer Bediensteten zur Vertraulichkeit maßgeblich, sondern die mit ihr gegebenenfalls verbundenen materiellen Geheimhaltungsinteressen.

- 54 Die Ausschlussstatbestände des § 3 IFG dienen dem Schutz vielfältiger Interessen des Bundes und der Länder. Dieser Schutz ist von unterschiedlichen materiellen Anforderungen abhängig. So sind internationale Beziehungen (Nr. 1 Buchst. a), militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr (Nr. 1 Buchst. b), Belange der inneren oder äußeren Sicherheit (Nr. 1 Buchst. c), Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden (Nr. 1 Buchst. d), Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle (Nr. 1 Buchst. e) oder Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr (Nr. 1 Buchst. f) geschützt, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf diese Interessen haben kann. Die öffentliche Sicherheit ist geschützt, wenn sie durch das Bekanntwerden der Information gefährdet werden kann (Nr. 2). Die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen (Nr. 3 Buchst. a) oder die Beratungen von Behörden (Nr. 3 Buchst. b) sowie fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen (Nr. 6) sind geschützt, wenn sie durch das Bekanntwerden der Information beeinträchtigt werden. Diese speziellen Interessen begründen mithin nur unter besonderen tatbestandlichen Voraussetzungen ein Geheimhaltungsbedürfnis, das dem Anspruch auf Informationszugang entgegengehalten werden kann. Diese Ausschlussstatbestände würden unterlaufen, wenn bereits die formelle Einstufung als Verschlussache, die in all diesen Fällen ebenfalls möglich wäre, den Anspruch ausschlösse.
- 55 c) Das Oberverwaltungsgericht hat deshalb zu Recht geprüft, ob die materiellen Voraussetzungen für eine Einstufung der Flugpläne als Verschlussache vorliegen.
- 56 Nach § 3 Nr. 4 VSA i.V.m. § 4 Abs. 2 SÜG ist eine Information als Verschlussache mit dem Geheimhaltungsgrad „VS - Nur für den Dienstgebrauch“ einzustufen, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann.
- 57 Das Oberverwaltungsgericht hat zwar mit Recht zu den Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Sinne dieser Vorschrift auch die auswärtigen Belange

gezählt, die nachteilig betroffen werden, wenn sich das Bekanntwerden der Information auf die Beziehungen zu einem anderen Staat nachteilig auswirkt. Hiervon ausgehend hat das Oberverwaltungsgericht aber von besonderen Feststellungen zu den Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 Nr. 4 VSA abgesehen, sondern nur auf seine Feststellungen zu den Voraussetzungen des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG verwiesen. Seine Würdigung des Sachverhalts leidet deshalb insoweit unter demselben Verfahrensfehler einer Verletzung rechtlichen Gehörs.

Krauß

Neumann

Guttenberger

Schipper

Dr. Held-Daab

