



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 20 F 11.16  
OVG 14 PS 7/16

In der Verwaltungsstreitsache



hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts für Entscheidungen nach  
§ 99 Abs. 2 VwGO  
am 12. September 2017  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Fleuß und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Klägers wird der Beschluss des  
Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 14. Juni  
2016 geändert. Die Sperrerklärung des Beklagten vom  
21. Oktober 2015 ist auch rechtswidrig, soweit sie sich auf  
Blatt 4, 5, 14 und 15 der Beiakte 3 (... , Verwaltungsakte)  
sowie auf Blatt 3 der Beiakte 4 (... , Sachakte) bezieht.

Die weitergehende Beschwerde des Klägers und die Be-  
schwerde des Beklagten werden zurückgewiesen.

Von den Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt der Klä-  
ger vier Fünftel und der Beklagte ein Fünftel.

#### 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 Aufforderung durch das Verwaltungsgericht legte der Beklagte lediglich  
einen Teil der bei ihm zur Person des Klägers geführten Unterlagen, und diese  
wiederum teils mit Schwärzungen, vor. Die Vorlage der vollständigen und unge-  
schwärzten Unterlagen lehnte der Beklagte zuletzt mit Sperrerklärung vom  
21. Oktober 2015 ab. Zur Begründung verwies er darauf, durch die Bekanntga-  
be des Inhalts der nicht vorgelegten Aktenbestandteile würde die künftige Erfül-  
lung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde einschließlich der Zusam-  
menarbeit mit anderen Behörden erschwert. Der Schutz verfassungsschutz-

dienstlicher Informationen und Informationsquellen, Arbeitsweisen und Methoden der Erkenntnisgewinnung gebiete es, die fraglichen Dokumente geheim zu halten. Des Weiteren berief sich der Beklagte auf den Schutz der Persönlichkeitsrechte und sonstiger Belange Dritter.

- 3 Auf Antrag des Klägers legte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 28. April 2016 das Verfahren dem Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts zur Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung vor. Es führte hierzu aus, der Beklagte habe dem Begehren des Klägers auf vollständige Auskunft materiell-rechtliche Weigerungsgründe im Sinne des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 NVerfSchG in der Fassung vom 6. Mai 2009 (a.F.) entgegengehalten, deren Berechtigung für das Gericht nur in Kenntnis des Akteninhalts feststellbar sei.
- 4 Mit Beschluss vom 14. Juni 2016 hat der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts festgestellt, dass die Verweigerung der Vorlage im Einzelnen bezeichneter Unterlagen rechtswidrig sei. Im Übrigen sei die Weigerung des Beklagten rechtmäßig, weil insoweit die mit der Sperrklärung geltend gemachten Geheimhaltungsgründe vorlägen und die darauf bezogene Ermessensentscheidung nicht zu beanstanden sei. Hiergegen richten sich die Beschwerden des Klägers und des Beklagten.

## II

- 5 1. Der Beklagte wendet sich mit seiner Beschwerde nur insoweit gegen die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, als dieses die Rechtswidrigkeit der Sperrklärung in Bezug auf Blatt 17 und 22 der Beiakte 4 festgestellt hat. Hinsichtlich weiterer Beanstandungen durch das Oberverwaltungsgericht, die Blatt 16 und 29 bis 33 der Beiakte 3 sowie Blatt 7 bis 14, 18, 62 bis 73, 76 bis 86, 177, 188, 189, 194 und 198 bis 203 der Beiakte 4 betreffen, legt der Beklagte in seiner Beschwerdebegründung dar, wie er dem entweder durch eine Offenlegung der genannten Unterlagen (Blatt 32 und 33 der Beiakte 3, Blatt 73, 76 bis 80 der Beiakte 4) oder durch eine Vorlage mit Schwärzungen nachkommen

wolle. Eine insoweit jedenfalls angekündigte, aber noch nicht umgesetzte Änderung der Sperrerklärung wird nicht zum Gegenstand des Beschwerdeverfahrens vor dem Fachsenat (BVerwG, Beschlüsse vom 30. Januar 2017 - 20 F 5.16 [ECLI:DE:BVerwG:2017:300117B20F5.16.0] - juris Rn. 4 und vom 18. April 2012 - 20 F 7.11 - NVwZ 2012, 1488 Rn. 12). Soweit das Oberverwaltungsgericht die Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung in Bezug auf Blatt 197 der Beiakte 4 festgestellt hat, ist dies von dem Beklagten in der Beschwerdebegründung nicht angegriffen worden und somit ebenfalls nicht Beschwerdegegenstand. Die in ihrem Umfang so bestimmte Beschwerde des Beklagten ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass die Weigerung des Beklagten, Blatt 17 und 22 der Beiakte 4 vollständig und ungeschwärzt vorzulegen, rechtswidrig ist.

- 6 Die Beschwerde des Klägers richtet sich gegen die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, soweit dieses die Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung festgestellt hat. Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren ist auch insoweit die Sperrerklärung in ihrer Fassung vom 21. Oktober 2015. Die so bestimmte Beschwerde des Klägers ist lediglich zu einem geringen Teil begründet. Über die Feststellung des Oberverwaltungsgerichts hinaus ist die Sperrerklärung auch rechtswidrig, soweit sie sich auf die im Entscheidungsausspruch bezeichneten Unterlagen bezieht. Die weitergehende Beschwerde des Klägers ist unbegründet. In geringem Umfang hat sie keinen Erfolg, weil der Antrag des Klägers gemäß § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO unzulässig ist. Im Übrigen hat der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts zutreffend entschieden, dass die Weigerung des Beklagten, die angeforderten Unterlagen vollständig und ungeschwärzt vorzulegen, rechtmäßig ist.
- 7 2. Der Antrag des Klägers, die Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung festzustellen, ist unzulässig und deshalb abzulehnen, soweit er sich auf die teilgeschwärzt vorgelegten Unterlagen Blatt 18 und 34 der Beiakte 3 bezieht. Hinsichtlich dieser Aktenteile hat das Verwaltungsgericht die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten nicht ordnungsgemäß bejaht.

- 8 a) 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 förmlichen 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. etwa BVerwG, Beschluss vom 3. Juni 2013 - 20 F 9.13 - juris Rn. 8 m.w.N.). Gegebenenfalls hat das Gericht der Hauptsache nach Abgabe der Sperrerklärung auch zu prüfen, ob und in welchem Umfang es der genauen Kenntnis des Inhalts der unleserlich gemachten Textstellen und der sonstigen Schwärzungen bedarf (BVerwG, Beschlüsse vom 15. März 2017 - 20 F 12.15 [ECLI:DE:BVerwG:2017:150317B20F12.15.0] - juris Rn. 9 und vom 21. Januar 2016 - 20 F 2.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:210116B20F2.15.0] - NVwZ 2016, 467 Rn. 8 f.).
- 9 b) Danach ist der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts zu Unrecht davon ausgegangen, an die vom Verwaltungsgericht bejahte Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Unterlagen auch in Bezug auf die teilgeschwärzt vorgelegten Blatt 18 und 34 der Beiakte 3 gebunden zu sein. Bei den geschwärzten Inhalten handelt es sich ersichtlich um Namen bzw. Paraphen von Behördenmitarbeitern. Es erschließt sich nicht, inwiefern diese Angaben für die Entscheidung des Rechtsstreits rechtlich erheblich sein könnten. Das mit der Klage verfolgte Auskunftsbegehren nach § 13 Abs. 1 NVerfSchG (a.F.) bezieht sich ausschließlich auf beim Beklagten gespeicherte Daten zur Person des Klägers. Um solche Daten geht es bei den geschwärzten Passagen auf Blatt 18 und 34 der Beiakte 3 offenkundig nicht.
- 10 Ist der Antrag insoweit bereits unzulässig, kommt es nicht mehr darauf an, ob sich der Beklagte hinsichtlich der Schwärzungen zu Recht auf Weigerungs-

gründe berufen kann. Zur Klarstellung sei allerdings angemerkt, dass ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse nicht erkennbar ist, soweit mit den Schwärzungen die Identität von Bediensteten der Verfassungsschutzbehörde geschützt werden soll, die die Behörde nach außen vertreten (BVerwG, Beschluss vom 30. Januar 2017 - 20 F 2.16

[ECLI:DE:BVerwG:2017:300117B20F2.16.0] - juris Rn. 18). Das gilt auch für Beschäftigte, die im Rahmen der Bearbeitung des Auskunftersuchens des Klägers den Schriftverkehr nach außen führen und deren Name dort offengelegt ist (vgl. etwa Blatt 17 der Beiakte 3).

- 11 3. Der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts hat auf den im Übrigen zulässigen Antrag des Klägers nach § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO das Vorliegen der mit der Sperrerklärung vom 21. Oktober 2015 differenzierend für die einzelnen Aktenbestandteile geltend gemachten Weigerungsgründe nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 und 3 VwGO unter Anlegung der zutreffenden rechtlichen Maßstäbe geprüft. Danach ist ein Nachteil für das Wohl des Landes im Sinne von § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO 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 und 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.). Personenbezogene Daten sind grundsätzlich ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig im Sinne von § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO. Bei solchen Daten besteht ein privates Interesse an der Geheimhaltung, das grundgesetzlich 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 Klägers ein berechtigtes Interesse an einer Geheimhaltung besteht. Im Fall 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 zum Schutz des Informanten dessen Identität geheim halten (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Beschlüsse vom 18. Februar 2014 - 20 F 10.13 - juris Rn. 5 und vom 22. Juli 2010 - 20 F 11.10 - BVerwGE 137, 318 Rn. 10 f. m.w.N.).

- 12 4. Hiernach hat die Sperrerklärung auch im Beschwerdeverfahren ganz überwiegend Bestand. Über die Feststellung des Oberverwaltungsgerichts hinaus erweist sich lediglich die Weigerung des Beklagten, Blatt 4, 5, 14 und 15 der Beiakte 3 sowie Blatt 3 der Beiakte 4 vollständig und ungeschwärzt vorzulegen, als rechtswidrig. Für diese Unterlagen ist nicht ersichtlich, dass die in der Sperrerklärung insoweit in Anspruch genommenen Weigerungsgründe ihre Vorlage vollständig ausschließen. Das Gleiche gilt für die Unterlagen Blatt 17 und 22 der Beiakte 4, deren Vorlageverweigerung das Oberverwaltungsgericht deshalb zu Recht beanstandet hat (a). Im Übrigen ist die Sperrerklärung, soweit sie Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist, rechtmäßig (b).
- 13 a) aa) Die Unterlage Blatt 4 der Beiakte 3 betrifft die Bearbeitung des Auskunftsanspruchs des Klägers. Der Beklagte hat die Vorlageverweigerung damit begründet, eine Offenlegung dieser Aktenseite könne Rückschlüsse auf Arbeitsweisen und Methoden der Erkenntnisgewinnung ermöglichen und so die künftige Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden erschweren. Gründe, die Unterlage vollständig geheim zu halten, sind jedoch nicht ersichtlich. Die Angabe, dass der Kläger ein Auskunftersuchen gemäß § 13 NVerfSchG a.F. gestellt hat, ist nicht geheimhaltungsbedürftig. Das Gleiche gilt für den Hinweis auf einen den Kläger betreffenden früheren Auskunftsvorgang aus dem Jahr 2007. Auch wird in der Sperrerklärung der Umstand offengelegt, dass zur Person des Klägers Speicherungen in der Niedersächsischen Amtsdater "ANI" und im Nachrichtendienstlichen Informationssystem "NADIS" vorhanden sind (vgl. S. 12 der Sperrerklärung vom 21. Oktober 2015 <zu Bl. 5-15>). Der Beklagte hätte deshalb prüfen müssen, ob berechtigten Geheimhaltungsinteressen durch eine Teilschwärzung der Unterlage Rechnung getragen werden kann.

- 14 Vergleichbares gilt für Blatt 5 der Beiakte 3. Die dort enthaltene Information zu dem früheren Auskunftersuchen des Klägers ist für sich genommen nicht geheimhaltungsbedürftig.
- 15 bb) Blatt 14 und 15 der Beiakte 3 betreffen unter anderem personenbezogene Daten des Klägers, wie etwa Name, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort und Wohnsitz. Insoweit ist ein Geheimhaltungsgrund nicht erkennbar. Soweit die Unterlagen darüber hinausgehend schutzwürdige Inhalte enthalten, die entweder Akten- und Organisationszeichen und ähnliche Angaben betreffen oder sonst Rückschlüsse auf Arbeitsweisen und Methoden der Erkenntnisgewinnung der Sicherheitsbehörden erlauben, ist nicht ersichtlich, dass berechtigten Geheimhaltungsinteressen nicht durch eine Teilschwärzung genügt werden könnte.
- 16 cc) Blatt 3 der Beiakte 4 bezieht sich auf die Bearbeitung des früheren Auskunftsantrags des Klägers nach § 13 NVerfSchG (a.F.). Die Angabe, dass der Kläger ein Auskunftersuchen gestellt hat, ist nicht geheimhaltungsbedürftig. Es erschließt sich auch nicht, warum der Umstand, dass eine andere Stelle im Hause des Beklagten um fachliche Stellungnahme gebeten worden ist, schon für sich genommen nicht offengelegt werden kann, ohne die Aufgabenerfüllung der Behörde zu beeinträchtigen. Soweit auf der Aktenseite außerdem geheimhaltungsbedürftige Inhalte vorhanden sind, ist nicht erkennbar, dass die Unterlage deshalb vollständig zurückgehalten werden müsste und eine Teilschwärzung nicht ausreichend wäre.
- 17 dd) Schließlich hat die Einsichtnahme in die ungeschwärzten Originalunterlagen Blatt 17 und 22 der Beiakte 4 die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts bestätigt, dass die in der Sperrerklärung insoweit in Anspruch genommenen Weigerungsgründe kein gänzlichliches Zurückhalten der Aktenseiten rechtfertigen können. Das Oberverwaltungsgericht hat im Einklang mit der Rechtsprechung des beschließenden Fachsenats darauf abgestellt, dass die Tatsache eines aufgabengemäßen Erkenntnisaustauschs zwischen Sicherheitsbehörden für sich genommen nicht geheimhaltungsbedürftig ist (BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2014 - 20 F 1.13 - juris Rn. 20). Das gilt auch für den Fall, dass die informati-

onsgebende Behörde einer Offenlegung der betreffenden Erkenntnisse widersprochen hat, sofern berechtigten Geheimhaltungsinteressen durch eine Teilschwärzung ausreichend Rechnung getragen werden kann. So liegt es hier. Es erschließt sich nicht, weshalb die in der Sperrerklärung geltend gemachten nachrichtendienstlichen Belange nicht dadurch gewahrt werden können, dass schützenswerte Angaben - wie der Inhalt der Erkenntnisse, Akten- und Organisationszeichen, Kommunikationsdaten und die Identität von Behördenmitarbeitern - geschwärzt werden. Auch die Identität der informationsgebenden Behörde kann im Wege der Schwärzung zurückgehalten werden, wenn dafür ein berechtigtes, von dem Beklagten nachvollziehbar darzulegendes Geheimhaltungsbedürfnis besteht.

- 18 Der Einwand des Beklagten, die Entscheidung des Senats vom 21. Januar 2014 - BVerwG 20 F 1.13 - sei nicht einschlägig, weil die informationsgebende Behörde dort einer Freigabe der ausgetauschten Erkenntnis zugestimmt habe, geht fehl. Die Schlussfolgerung des Beklagten, bei einer nicht freigegebenen Erkenntnis sei ohne weiteres auch die darauf bezogene Kommunikation zwischen den Behörden geheimhaltungsbedürftig, lässt sich dem Senatsbeschluss vom 21. Januar 2014 nicht entnehmen. Vielmehr wird dort zwischen dem Inhalt der Anfrage, also der Erkenntnis selbst, und den weiteren Angaben in der Unterlage unterschieden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2014 - 20 F 1.13 - juris Rn. 20).
- 19 b) aa) Im Übrigen bestätigt die Durchsicht der dem beschließenden Fachsenat vollständig und ungeschwärzt vorliegenden Unterlagen, dass die in der Sperrerklärung geltend gemachten Weigerungsgründe gegeben sind. Der Fachsenat hat sich auch davon überzeugt, dass diese Geheimhaltungsgründe die Offenlegung der zurückgehaltenen Unterlagen in Gänze ausschließen bzw. die vorgenommenen Schwärzungen rechtfertigen. Nicht zu beanstanden ist, dass der Beklagte von Teilschwärzungen abgesehen hat, die nur zu einem inhaltsleeren und nichtssagenden Restbestand führen würden (BVerwG, Beschlüsse vom 2. November 2015 - 20 F 9.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:021115B20F9.14.0] - juris Rn. 20 und vom 28. November 2013 - 20 F 11.12 - juris Rn. 18).

- 20 bb) Soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Vorlageverweigerung erfüllt sind, erweist sich auch die nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderliche Ermessensausübung als rechtmäßig. Der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts hat zutreffend ausgeführt, dass der Beklagte in seiner Sperrerklärung eine auf den laufenden Rechtsstreit bezogene und auf einer Abwägung der widerstreitenden Interessen der Beteiligten im Prozess beruhende Ermessensentscheidung getroffen hat, die den rechtlichen Anforderungen (vgl. dazu etwa BVerwG, Beschluss vom 8. März 2010 - 20 F 11.09 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 56 Rn. 12 m.w.N.) genügt.
- 21 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Fleuß

Dr. Kuhlmann