



Geheime Dokumente im Verwaltungsprozess - Aktuelle Rechtsprechung zu § 99 VwGO -

von
VRiBVerwG Dr. Richard Häußler

Referat des Arbeitskreises 6
In-Camera-Verfahren
16. Mai 2024

Das Wissen der Verwaltung ist in ihren Akten zu finden. Diese einfache Erkenntnis hat in den letzten Jahren den Ruf nach Offenlegung behördlicher Daten ("open data") aufkommen und zahlreiche Informations- und Auskunftsansprüche entstehen lassen. Für die Verwaltungsgerichte ist diese Erkenntnis nicht neu. Im Verwaltungsprozess sind die Behörden schon seit mehr als sieben Jahrzehnten verpflichtet, ihre Akten vorzulegen und Auskunft zu geben. § 99 VwGO lässt von dieser Regel nur Ausnahmen zu, wenn die Geheimhaltung bestimmter Informationen zum Schutz staatlicher oder privater Geheimnisse geboten ist. Die Vorschrift enthält eine ausdifferenzierte Regelung, in welcher Form Behörden im Prozess die Aktenvorlage verweigern dürfen und wie spezielle Fachsenate in nichtöffentlichen Verfahren "in camera" die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Dokumenten prüfen. Das folgende Referat informiert über die Grundlagen dieses In-camera-Verfahrens und über die aktuelle Rechtsprechung des Fachsenats des Bundesverwaltungsgerichts.

I. Grundkonzeption

Die in § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO verankerte Pflicht zur Aktenvorlage hat nicht nur den Sinn, dass die Gerichte die Hintergründe behördlicher Entscheidungen erkennen können. Sie dient vor allem der Erfüllung der Rechtsschutz- und Kontrollaufgaben der Verwaltungsge-

richte (Art. 19 Abs. 4, 20 Abs. 2 Satz 2 GG), weil in den behördlichen Akten zahlreiche Informationen und Beweise zu finden sind. Ohne Kenntnis der Behördenakte ist eine wirksame Kontrolle der Verwaltung schwer möglich.

Daher dürfen Behörden die Vorlage ihrer Unterlagen nach § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO nur ausnahmsweise verweigern, wenn Gründe des Staatswohls die Geheimhaltung erfordern, wenn ein Gesetz die Geheimhaltung vorschreibt oder wenn eine Information ihrem Wesen nach geheim ist. Damit die Behörden sich nicht unter pauschalem Verweis auf diese drei Geheimhaltungsgründe ihrer Aktenvorlagepflicht entziehen, sieht das Gesetz zunächst ein verwaltungsinternes Kontrollverfahren vor: Die Ausgangsbehörde darf nicht selbst die Geheimhaltungseinrede erheben, sondern muss eine Entscheidung ihrer obersten Aufsichtsbehörde über die Geheimhaltung (sog. Sperrerklärung) herbeiführen.

Im Verwaltungsprozess musste die oberste Aufsichtsbehörde früher das Vorliegen der Geheimhaltungsgründe lediglich glaubhaft machen. Im Jahr 1999 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass diese Rechtslage mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar war. Es widerspreche dem Gebot effektiven Rechtsschutzes, wenn das Vorliegen der von der Verwaltung behaupteten Geheimhaltungsgründe im Prozess nicht näher kontrolliert werde. Bei dieser Kontrolle könne dem Bürger allerdings aus Geheimschutzgründen abweichend von § 100 Abs. 1 VwGO keine Einsicht in geheime Akten des Verfassungsschutzes gewährt werden. Vielmehr müsse die gerichtliche Kontrolle der Geheimhaltungsgründe ausnahmsweise ohne Anhörung der Beteiligten, d.h. unter Einschränkung von Art. 103 Abs. 1 GG, nur durch das Gericht ("in camera") erfolgen.¹

Das Bundesministerium der Justiz legte daraufhin einen Gesetzentwurf vor, der für Auskunftsklagen die In-camera-Prüfung durch das Gericht der Hauptsache vorsah.² In der parlamentarischen Beratung wurde jedoch zum Schutz staatlicher Geheimnisse beschlossen, die Geheimhaltungsprüfung wenigen spezialisierten Fachsenaten an den Obergerichtsverwaltungen und am Bundesverwaltungsgericht zu übertragen. Dort könnten auch die organisatorischen Geheimschutzvorschriften der Verschlussachenverordnung eingehalten werden.³ Damit wurde das In-camera-Verfahren vor den Fachsenaten eingeführt.

Dieses Zwischenverfahren ist nach Sinn und Zweck des § 99 Abs. 2 VwGO auf die Kontrolle der Verwaltung, nicht auf die Kontrolle des Gerichts der Hauptsache gerichtet.⁴ Es hat als externes gerichtliches Kontrollverfahren die Aufgabe, das Vorliegen der von der Verwaltung geltend gemachten Geheimhaltungsgründe zu kontrollieren und über die Herausgabe von Beweismitteln zu entscheiden. Im Anschluss daran muss das Gericht der Hauptsache mit den ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen den Rechtsstreit entscheiden.

II. Zugangsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen für die Einleitung eines In-camera-Verfahrens sind in § 99 VwGO nur grob umschrieben. Das Gesetz geht von der Modellvorstellung aus, dass erstens das Gericht der Hauptsache die Beiziehung bestimmter Unterlagen der Behörde beschlossen, dass zweitens die oberste Aufsichtsbehörde deren Vorlage durch eine Sperrerklärung verweigert hat und dass drittens ein Antrag auf Durchführung des Zwischenverfahrens gestellt worden ist.⁵ Alle drei Elemente sind für die Durchführung des Zwischenverfahrens zwingend erforderlich. Auf die Einhaltung der zeitlichen Abfolge kommt es hingegen nicht an.⁶

1. Beweisbeschluss

In welcher Form das Gericht der Hauptsache die Vorlage der entscheidungserheblichen Unterlagen anordnet, ist in § 99 VwGO nicht geregelt. Da für die beabsichtigte Beweisaufnahme (Urkundenbeweis) aber ein besonderes Verfahren, das In-camera-Verfahren, durchgeführt werden muss, ist gemäß § 98 VwGO i.V.m. § 358 ZPO grundsätzlich ein Beweisbeschluss erforderlich.⁷ Diesen Beweisbeschluss hat bei Kollegialgerichten in der Regel der zuständige Spruchkörper zu fassen, sodass eine Aktenbeiziehung des Vorsitzenden in der Eingangsverfügung nicht genügt.⁸ Die ordnungsgemäße Verlautbarung der Entscheidungserheblichkeit der Aktenbeiziehung wird aber ausnahmsweise als entbehrlich angesehen, wenn die Durchsicht der zurückgehaltenen Behördenakte für die Entscheidung des Hauptsacheverfahrens zweifelsfrei erforderlich ist.⁹ Dies ist etwa der Fall, wenn jemand in der Hauptsache die Einsichtnahme in die zu seiner Person geführte Akte des Verfassungsschutzes begehrt. In diesen Fällen reicht es aus, wenn das Vorlageschreiben des Kammervorsitzenden oder des Berichterstatters auf einen vorangegangenen Beschluss des Spruchkörpers schließen lässt.¹⁰

Strengere Anforderungen gelten, wenn - wie bei vielen Rechtsstreitigkeiten nach Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzen - der benötigte Aktenbestand nicht von vornherein klar feststeht. Dann muss er im Beweisbeschluss vom Gericht der Hauptsache eindeutig bestimmt werden. Dabei muss das Gericht der Hauptsache auch prüfen, ob die erforderliche Sachaufklärung ohne die Beiziehung möglicherweise geheimer Akten oder ohne Kenntnis geschwärtzter Passagen möglich ist. Bestehen andere Möglichkeiten der Sachaufklärung, sind sie vorrangig zu nutzen.¹¹ Insbesondere wenn die Behörde durch eine Umschreibung des Akteninhalts nachvollziehbar und unbestritten erläutert, um was für eine Art von Informationen es sich handelt, kann das Gericht der Hauptsache in vielen Fällen auch ohne Kenntnis des genauen Akteninhalts und damit ohne In-camera-Verfahren entscheiden, ob der Informationsanspruch besteht.¹² Wird z.B. nach einem Transparenzgesetz die Einsicht in eine unveröffentlichte Masterarbeit zu einem pharmazeutischen Thema begehrt, dann kann das Gericht der Hauptsache häufig schon aufgrund des Titels, einer Umschreibung

des Inhalts und des Verwendungszwecks der Arbeit beurteilen, ob die im Transparenzgesetz geltende Ausnahme für Forschungsarbeiten aus dem Bereich der angewandten Wissenschaft eingreift.¹³

Hat das Gericht der Hauptsache die Entscheidungserheblichkeit der Aktenbeiziehung in einem Beschluss ordnungsgemäß verlautbart, ist der Fachsenat grundsätzlich an dessen Rechtsauffassung gebunden. Eine andere Beurteilung kommt nur in Betracht, wenn die Rechtsauffassung des Gerichts der Hauptsache offensichtlich fehlerhaft ist.¹⁴ Von dieser Ausnahme wird praktisch kein Gebrauch gemacht, da die Auslegung des materiellen Rechts dem Gericht der Hauptsache obliegt. So hat das Bundesverwaltungsgericht etwa ein In-camera-Verfahren für die Beiziehung von Prüfervoten durchgeführt, obwohl im einschlägigen Transparenzgesetz eine Bereichsausnahme für Prüfungsunterlagen vorgeschrieben war. Denn das vorliegende Gericht hielt eine (nicht unbedingt naheliegende) teleologische Reduktion dieser Norm auf Fälle laufender Prüfungsverfahren für geboten.¹⁵

Es kommt häufiger vor, dass das Ausgangsgericht beim Erlass des Beweisbeschlusses von der Notwendigkeit der Beiziehung und Durchsicht der Akten ausgehen konnte, danach aber - etwa wegen einer Umschreibung des Akteninhalts in der Sperrerklärung - eventuell auch ohne Zwischenverfahren entscheiden könnte. In diesem Fall muss das Gericht der Hauptsache vor der Vorlage der Akten an den Fachsenat noch einmal die Erforderlichkeit des In-camera-Verfahrens prüfen.¹⁶ Ansonsten fehlt es an einer ordnungsgemäßen Verlautbarung der Entscheidungserheblichkeit mit der Folge, dass der Antrag auf Durchführung des Zwischenverfahrens als unzulässig zurückzuweisen ist.¹⁷

2. Sperrerklärung

Die zweite Verfahrensvoraussetzung für die Durchführung des In-camera-Verfahrens ist die Erklärung der obersten Aufsichtsbehörde, die Vorlage der angeforderten Unterlagen aus Geheimhaltungsgründen teilweise oder ganz zu verweigern. Diese sog. Sperrerklärung bildet den Antrags- und Prüfungsgegenstand des In-camera-Verfahrens. Nach § 99 Abs. 2 Satz 2 VwGO hat der Fachsenat über die Rechtmäßigkeit dieser Weigerungsentscheidung zu befinden. Die Rechtsprechung versteht sie als eine auf das Prozessgeschehen bezogene behördliche Geheimhaltungsentscheidung und prüft sie wie einen Verwaltungsakt auf ihre formelle und materielle Rechtmäßigkeit. Die Sperrerklärung muss folglich in formeller Hinsicht gewissen Bestimmtheits- und Begründungsanforderungen genügen. Insbesondere muss die oberste Aufsichtsbehörde in ihrer Sperrerklärung für jede Auslassung oder Schwärzung im Einzelnen darlegen, aus welchem der drei Geheimhaltungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO der jeweilige Inhalt nicht offengelegt wird.¹⁸ In materieller Hinsicht muss zum einen der geltend gemachte Geheimhaltungsgrund vorliegen, weil der Fachsenat nur

das Vorliegen der in Anspruch genommenen Geheimhaltungsgründe kontrolliert.¹⁹ Zum anderen muss die oberste Aufsichtsbehörde bei der Sperrerklärung ihr spezifisch prozessuales Geheimhaltungsermessen aus § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO ordnungsgemäß ausüben.²⁰

Hat sich die oberste Aufsichtsbehörde hingegen entschieden, bestimmte Unterlagen oder den kompletten Akteninhalt offenzulegen, dann stellt diese Freigabeerklärung genau genommen keinen zulässigen Antragsgegenstand i.S. des § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO dar. Es ist jedoch denkbar, dass sich in den freigegebenen Unterlagen private Geheimnisse, z.B. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, Dritter befinden und dass diese Personen der Offenlegung widersprechen. Dann erfordert es das Gebot effektiven Rechtsschutzes, dass die oberste Aufsichtsbehörde keine vollendeten Tatsachen zu Lasten Dritter schafft und dass diese Personen ebenfalls die prozessuale Möglichkeit erhalten, eine Offenlegung der sie betreffenden Unterlagen in einem nichtöffentlichen Verfahren überprüfen zu lassen. Daher ist es anerkannt, dass auch eine Freigabeerklärung der obersten Aufsichtsbehörde Antragsgegenstand eines In-camera-Verfahrens sein kann.²¹ Aus meiner Sicht handelt es sich dabei um eine analoge Anwendung des § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

3. Antrag

Nach § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO bedarf es schließlich eines Antrags auf Durchführung des In-camera-Verfahrens. Es findet also nicht von Amts wegen statt, wenn das Gericht der Hauptsache die Durchsicht bestimmter Unterlagen für erforderlich hält. Wünschen die Prozessbeteiligten keine Überprüfung der Sperrerklärung, sondern einen raschen Fortgang des Verfahrens, muss das Gericht der Hauptsache ohne Zwischenverfahren entscheiden. Aus dem Dispositionsrecht der Prozessbeteiligten folgt auch, dass eine Beschränkung des Antrags auf die Kontrolle einzelner Schwärzungen möglich ist.

Der Antrag ist nicht fristgebunden und kann nach dem Wortlaut der Norm von jedem Prozessbeteiligten gestellt werden. Die Rechtsprechung fordert allerdings, dass der Prozessbeteiligte durch die Sperrerklärung beschwert ist. Demzufolge kann die auskunftsverweigernde Behörde die Prüfung nicht beantragen.²² Ferner können Dritte beim Streit um Freigabeerklärungen nur Offenlegungen angreifen, die ihre Rechte betreffen.²³ Umgekehrt kann auch ein durch die Sperrerklärung beschwerter Prozessbeteiligter keine Überprüfung beantragen, wenn das Gericht der Hauptsache dies nicht für erforderlich hält. Denn das In-camera-Verfahren ist kein Mittel, das Gericht der Hauptsache zu einer bestimmten Sachverhaltsaufklärung zu zwingen.²⁴

III. Geheimhaltungsgründe

Die maßgeblichen Geheimhaltungsgründe sind in § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO sehr abstrakt und wenig anschaulich formuliert. Danach kann die Vorlage von Auskünften, Urkunden, Akten und elektronischen Dokumenten verweigert werden, wenn das Bekanntwerden ihres Inhalts dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde (Alt. 1), wenn die Vorgänge nach einem Gesetz geheim gehalten werden müssen (Alt. 2) oder wenn sie ihrem Wesen nach geheim sind (Alt. 3). Diese generalklauselartigen Geheimhaltungsgründe sind in rechtsstaatlicher Hinsicht hinreichend bestimmt, weil die Rechtsprechung den Inhalt dieser seit Jahrzehnten unveränderten Verweigerungstatbestände durch die Bildung von Fallgruppen konkretisiert hat.²⁵ Eine bestimmte Prüfungsreihenfolge ist nicht vorgegeben. Es bietet sich jedoch zumeist an, das Vorliegen eines gesetzlichen Geheimhaltungsgrundes zuerst zu untersuchen.

1. Gesetzliche Geheimhaltungsgründe

Auf den ersten Blick scheinen die gesetzlichen Geheimhaltungsgründe am einfachsten anwendbar zu sein. Dieser Schein trügt jedoch. Denn es gibt eine Reihe gesetzlicher Vorschriften, die Verschwiegenheit vorschreiben oder Geheimhaltungsinteressen schützen. Sie schließen aber nur selten die Verpflichtung ein, Dokumente oder Akten auch im Falle einer gerichtlichen Kontrolle geheim zu halten.

a) Amtsgeheimnisse: Die Einstufung von Dokumenten als Verschlussachen nach § 4 Abs. 1 SÜG ist ein typisches Beispiel dafür. Diese Dokumente unterliegen – auch wenn es sich nur um eine Verschlussache für den Dienstgebrauch (VS-NfD) handelt – der Verschwiegenheitspflicht (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 SÜG) und die Verletzung dieser Pflicht kann in besonderen Fällen strafbar sein (§ 17 SÜG, § 353b StGB). Dies schließt die Vorlage von Dokumenten, die als Verschlussache eingestuft sind, an ein Gericht aber nicht aus. Denn Gerichte sind keine unbefugten Personen im Sinne des § 4 Abs. 3 Nr. 2 SÜG, wenn sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 4 Abs. 1a SÜG) die Unterlagen anfordern.²⁶ Daher kann allein der Umstand, dass eine Akte einmal formal als Verschlussache - etwa als geheime Verschlussache (VS GEHEIM) - eingestuft worden ist, nicht als gesetzlicher Geheimhaltungsgrund angesehen werden. Maßgeblich ist allein, ob sich zum Zeitpunkt der Sperrerklärung ein materieller Geheimhaltungsbedarf aus § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO ergibt.²⁷ Auch die Akten eines Sicherheitsüberprüfungsverfahrens sind nicht kraft Gesetzes nach § 14 Abs. 4 Satz 2, § 23 Abs. 3 SÜG insgesamt geheim. Die in § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO genannten Geheimhaltungsgründe können regelmäßig nur die Zurückhaltung bestimmter Aktenteile und die Schwärzung von Passagen einer Überprüfungsakte rechtfertigen.²⁸

bb) Datenschutz: Auch in der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) sind keine gesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften i.S. des § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 2 VwGO zu finden. Zwar enthalten die angeforderten Behördenakten regelmäßig schützenswerte persönliche Daten. Die Hauptsachegerichte sind jedoch nach Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO zur Verarbeitung dieser Daten bei der Wahrnehmung ihrer Justizgewährungsaufgabe berechtigt. In diesem Rahmen können sie diese Daten gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 lit. b DSGVO nach dem Recht der Mitgliedstaaten zweckgebunden Dritten, insbesondere zur prozessualen Akteneinsicht (§ 99 Abs. 1 Satz 1, § 100 VwGO), weitergeben. Dementsprechend verbietet die Datenschutz-Grundverordnung die Verwertung behördlicher Dokumente im Prozess nicht.²⁹

cc) Spezialgesetzliche Auskunftsschranken: Schließlich sind auch die in den Transparenz-, Informationsfreiheit-, Verbraucher- oder Umweltinformationsgesetzen aufgeführten Anspruchsgrenzen von den gesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen i.S. des § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 2 VwGO zu trennen.³⁰ Denn die Ausnahme- und Schrankenbestimmungen in den verschiedenen Auskunftsvorschriften verfolgen nicht immer Geheimhaltungszwecke³¹ und schließen nur die anlasslose Einsichtnahme durch Dritte aus. Sie stellen nicht zugleich ein gesetzliches Hindernis für gerichtliche Aktenanforderungen dar.³² Die Gründe, die eine Sperrerklärung nach § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO tragen, sind von den Gründen, die in der Hauptsache einen Informationsanspruch ausschließen, zu unterscheiden.³³ Sie können - müssen aber nicht - inhaltsgleich sein. Diese strikte Unterscheidung zwischen prozessualen und materiell-rechtlichen Auskunftsschranken wird in der Literatur teilweise kritisiert und als "Trennungsnarrativ" des Bundesverwaltungsgerichts bezeichnet.³⁴ Die Unterscheidung beruht aber nicht auf richterlicher Rechtsfortbildung, sondern auf der gesetzlichen Grundkonzeption. Die Aufgabentrennung zwischen Fachsenaten und Hauptsachegerichten gestattet es den Fachsenaten nicht, im prozessuale Zwischenverfahren materiell-rechtliche Auslegungsfragen zum Hauptsacheverfahren mit bindender Wirkung zu entscheiden.

dd) Gesetzlich geschützte Geheimnisse: Nach allem liegt nur selten ein gesetzlicher Geheimhaltungsgrund i.S. des § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 2 VwGO vor. Die normative Begründung einer Verschwiegenheitspflicht genügt ebenso wenig wie eine Strafbewehrung. Es kommt auf den Schutzzweck der gesetzlichen Geheimhaltungsregelung an, bestimmte Daten, Dokumente oder Akten der prozessualen Verwertung ganz vorzuenthalten oder nur bei Erfüllung qualifizierter Anforderungen zugänglich zu machen. Als in diesem Sinne absoluter gesetzlicher Geheimhaltungsgrund ist das richterliche Beratungsgeheimnis (§ 43 DRiG) anerkannt.³⁵ Hingegen wird man das Post- und Fernmelde-, das Sozial- und das Steuergeheimnis eher als relative gesetzliche Geheimhaltungsgründe bezeichnen müssen.³⁶

2. Geheimhaltung aus Staatswohlgründen

Die Geheimhaltung ist nach § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 VwGO im öffentlichen Interesse geboten, wenn das Bekanntwerden bestimmter Informationen dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde. Geschützt ist insbesondere die für die Aufgabenerfüllung von Behörden und Staatsorganen notwendige Vertraulichkeit, z.B. im Rahmen der auswärtigen Beziehungen, der Informationsgewinnung von Verfassungsschutzbehörden oder der polizeilichen Ermittlungstätigkeit. In der Spruchpraxis des Bundesverwaltungsgerichts geht es zumeist um die Verweigerung von Auskünften oder Unterlagen der Sicherheits- und Verfassungsschutzbehörden. Ein Nachteil im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 VwGO muss von erheblichem Gewicht sein. Er liegt nur vor, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich der Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren oder Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde.³⁷ Die bloße Möglichkeit eines Nachteils genügt nicht. Es muss dafür auch eine bestimmte Wahrscheinlichkeit bestehen.³⁸

a) Bundessicherheitsrat: Ein typisches Beispiel für die Geheimhaltung zur künftigen Aufgabenerfüllung ist der Rechtsstreit um die Offenlegung der Protokolle des Bundessicherheitsrats. Eine Journalistin beantragte unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz beim Bundeskanzleramt den Zugang zu allen Unterlagen des Bundessicherheitsrats aus den Jahren 1972 bis 1985 über die Zusammenarbeit mit vier südamerikanischen Staaten. Das Bundeskanzleramt machte ihr verschiedene Protokolle teilweise zugänglich und gab im Übrigen eine Sperrerklärung ab. Der Fachsenat folgte ganz überwiegend der Argumentation der Bundesregierung, dass die Offenlegung der übrigen Dokumente die künftige Aufgabenerfüllung des Bundessicherheitsrats erschweren würde.

Die Beratungen des Bundessicherheitsrats betreffen originäres Regierungshandeln und gehören zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Denn der Bundessicherheitsrat ist ein Kabinettsausschuss der unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers in geheimen Sitzungen über Verteidigungsfragen und Waffenexporte berät. Es liegt daher auf der Hand, dass die Bundesregierung keine Auskünfte zu noch laufenden Beratungen geben muss.³⁹ Auch nach einer Beschlussfassung würde die Preisgabe der Beratungsabläufe dazu führen, dass künftig im Bundessicherheitsrat nicht mehr offen und unbefangen diskutiert wird. Im Hinblick auf diese funktionswidrige Vorwirkung einer Veröffentlichung auf künftige Besprechungen hat das Bundesverfassungsgericht auch eine Offenlegung der Beratungsdetails gegenüber dem Parlament abgelehnt.⁴⁰

Daneben besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichung geheimer Äußerungen deutscher Kabinettsmitglieder über ausländische Politiker auch Jahrzehnte später zu diplomatischen

Irritationen führen könnte. Diese Gefahr hat jedenfalls dazu beigetragen, dass im Bundesarchivgesetz für hochpolitische geheime Regierungsunterlagen eine Schutzfrist von 60 Jahren vorgesehen ist, die um 30 Jahre verkürzt oder verlängert werden kann. Daher war im vorliegenden Fall der Zeitablauf von vier bis fünf Jahrzehnten noch kein durchschlagendes Argument für eine weitgehende Offenlegung der Dokumente. Nach Durchsicht der Unterlagen erschien dem Fachsenat im Hinblick auf die Umstände des Einzelfalls eine frühere prozessuale Offenlegung der Dokumente ebenfalls nicht angezeigt.⁴¹

b) Strukturwissen: Für die Aufgabenerfüllung einer Sicherheitsbehörde kann auch die Offenlegung ihrer Arbeits- und Kooperationsstrukturen nachteilhaft sein. Insbesondere bei Verfassungsschutzbehörden werden Informationen über ihre Organisations- und Personalstruktur bewusst geheim gehalten, um den Erfolg künftiger nachrichtendienstliche Operationen nicht zu gefährden. Daher können auch Informationen über Verfassungsschutzbehörden zurückgehalten werden, die Rückschlüsse auf ihre gegenwärtige Organisation, die Art und Weise ihrer Informationsbeschaffung, aktuelle Ermittlungsmethoden oder die Zusammenarbeit mit anderen Stellen zulassen. Das führt in der Praxis zu einer sehr kleinteiligen Schwärzung von Aktenzeichen, Organisationskennzeichen, Paraphen, Verfügungen, Verteilerlisten, Annotationen und Querverweisen. Es hat mitunter auch die Herausnahme von Schriftverkehr mit anderen Behörden, Deckblätter mit Kontaktdaten, Gesprächsprotokollen etc. zur Folge.⁴² Hingegen können damit allgemein bekannte Informationen über die Tätigkeit des Verfassungsschutzes nicht zurückgehalten werden, z.B. dass die Verfassungsschutzbehörden der Länder regelmäßig Informationen austauschen und dass es dafür ein "Nachrichtendienstliches Informationssystem" (NADIS) gibt. Ferner sind Schwärzungen unzulässig, die allein die Tatsache verbergen sollen, dass keine weiteren Informationen vorhanden sind.⁴³ Durch die Offenlegung dieser Information wird die künftige Arbeit nicht erschwert.

c) Kooperationsschutz: Für die Arbeit der Sicherheitsbehörden ist die Pflege ihrer Informationsquellen von zentraler Bedeutung. Deutsche Verfassungsschutzbehörden erhalten nicht wenige vertrauliche Hinweise von ausländischen Partnerdiensten unter der stillschweigenden oder ausdrücklichen Bedingung, dass Inhalt und Herkunft der Informationen geheim bleiben. Die weitere Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten ist gefährdet, wenn diese Vertraulichkeitszusagen nicht eingehalten werden. Es liegt daher im öffentlichen Interesse i.S. des § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 VwGO, auch Jahrzehnte später keine Informationen ausländischer Nachrichtendienste ohne deren Zustimmung offenzulegen.⁴⁴ Hingegen kann die Offenlegung der abstrakten Tatsache, dass ein Informationsaustausch mit einer anderen Stelle stattgefunden hat, die künftige Aufgabenerfüllung nicht gefährden.⁴⁵

Bei der Zusammenarbeit einer Verfassungsschutzbehörde mit inländischen Partnerdiensten gilt im Grunde dasselbe wie bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Nachrichtendiensten.⁴⁶ Voraussetzung ist, dass die Information vom Partnerdienst stammt und dass er sie nicht lediglich im Verbund von einem anderen Partnerdienst erhalten hat.⁴⁷ Hingegen kann die Argumentation nicht überzeugen, dass die Kooperation von Verfassungsschutzbehörde und Polizei im selben Bundesland gefährdet wäre, wenn eine Information ohne Zustimmung weitergegeben würde. Denn die Landesregierung hat es in der Hand, für eine reibungslose Zusammenarbeit von Landespolizei und Landesverfassungsschutz zu sorgen.⁴⁸

d) Informantenschutz: Dass der Schutz der Informationsquellen im öffentlichen Interesse liegt, ist in jüngster Zeit vor allem im Zusammenhang mit der Geheimhaltung der Personalien von Informanten verstärkt ins Bewusstsein geraten. Denn Polizei- und Sicherheitsbehörden können ihre Aufgabe oft nur effektiv erfüllen, wenn sie die Namen und Anschriften ihrer Hinweisgeber nicht offenlegen.⁴⁹ Die ältere Rechtsprechung hat zwar die Notwendigkeit lebenslanger Vertraulichkeitszusagen für die Arbeit der Sicherheitsbehörden akzeptiert,⁵⁰ den Schutz der Informanten aber zugleich auf ihre Grundrechte (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. 2 Abs. 1 GG) gestützt und den Schutz ihrer persönlichen Daten als wesensmäßiges Geheimnis i.S. von § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 VwGO angesehen.⁵¹ Ein überwiegendes öffentliches und privates Interesse an der Geheimhaltung der Identität des Informanten besteht auch dann, wenn sich seine Mitteilungen als unzutreffend erweisen, nicht hingegen wenn er vorsätzlich oder leichtfertig falsch aussagt.⁵² Ein praktisches Problem des lebenslangen Datenschutzes taucht allerdings auf, wenn Jahrzehnte nach dem Abschluss der Verfahrensakte Einsicht begehrt wird und die aktenführende Behörde nicht weiß, ob der Informant noch lebt. In diesen Fall vermutet die Rechtsprechung in Anlehnung an die Grundsätze des § 11 Abs. 2 BArchG, dass der Betroffene 90 Jahre nach seiner Geburt verstorben ist.⁵³

e) Postmortaler Quellenschutz: Umstritten war allerdings, ob die Verfassungsschutzbehörden unter bestimmten Umständen auch nach dem Tod sog. nachrichtendienstlicher Verbindungen deren Personalien geheim halten dürfen. Die ältere Rechtsprechung hat dies abgelehnt. Denn der postmortale Ehrenschatz aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG steht einer wahrheitsgemäßen Offenlegung der Informantentätigkeit nach dem Tode nicht entgegen.⁵⁴ Diese Rechtsprechung übersah allerdings, dass die Geheimdienste bei der Anwerbung von Informanten ausdrücklich oder stillschweigend eine Vertraulichkeit über den Tod hinaus versprechen und dass diese Geheimhaltungszusagen für die Funktionsfähigkeit der Geheimdienste relevant sind. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Fall Lembke ausdrücklich anerkannt.⁵⁵ Daher hat der Fachsenat seine Rechtsprechung geändert und für die Fallgruppe der postmortalen Geheimhaltungszusagen aus Gründen des Staatswohls eine strukturierte Einzelfallprüfung entwickelt. Danach ist zwischen Fällen mit einem besonderen

Öffentlichkeitsinteresse, Standardfällen und Fällen mit einem besonderen Geheimhaltungsinteresse zu unterscheiden. Liegt ein Standardfall vor, erscheint für die Einlösung der Geheimhaltungszusage ein Orientierungsrahmen von 30 Jahren angemessen, so dass erst eine Generation nach dem Tod des Informanten dessen Name offengelegt wird.⁵⁶

Diese Rechtsprechungsänderung ist innerhalb des Bundesverwaltungsgerichts auf Kritik gestoßen. Der 6. Senat hat den Großen Senat des Bundesverwaltungsgerichts angerufen und ausgeführt, dass bei der Geheimhaltung der persönlichen Daten von Informanten kein methodischer Bedarf für eine Regelvermutung von 30 Jahren bestehe und dass nur eine strikte Einzelfallprüfung problemangemessen sei.⁵⁷ Dem ist der Fachsenat entgegengetreten. Er hat darauf verwiesen, dass Gründe der Verwaltungspraktikabilität, der Gleichbehandlung, des Vertrauensschutzes und der Verlässlichkeit staatlicher Zusagen für einen Orientierungsrahmen von 30 Jahren sprechen.⁵⁸ Der Große Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat schließlich die vom Fachsenat entwickelte, strukturierte Einzelfallprüfung mit dem Zusatz gebilligt, dem Zeitablauf von 30 Jahren komme eine bedeutsame, aber nicht allein entscheidende Rolle zu.⁵⁹

3. Wesensmäßige Geheimnisse

Schließlich erwähnt § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO als dritten Geheimhaltungsgrund Vorgänge, die ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Dabei handelt es sich m.E. um eine Auffangklausel, an deren Eingreifen strenge Maßstäbe anzulegen sind.⁶⁰ Sie greift in der Praxis vor allem beim Schutz privater Geheimnisse und grundrechtlich geschützter Geheimhaltungsinteressen ein. Darunter fallen insbesondere persönliche Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und unveröffentlichtes geistiges Eigentum. Zur Begründung verweist die Rechtsprechung zumeist auf die Notwendigkeit des Grundrechtsschutzes. Dies ist jedoch nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung. Um von einem wesensmäßigen Geheimnis sprechen zu können, ist m.E. stets auch ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse im Verwaltungsprozess erforderlich. Es darf jedenfalls kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse vorliegen, das ausnahmsweise eine Offenlegung zu rechtfertigen vermag.⁶¹

aa) Persönliche Daten: Dass der Name, die Amtsstellung, die Anschrift und ähnliche persönliche Daten dem Wesen nach geheim sind, erscheint zunächst einmal überraschend; werden diese personenbezogenen Daten doch im Rechtsverkehr häufig offengelegt. Die Rechtsprechung des Fachsenats hat eine durchgehende Schwärzung der persönlichen Daten Dritter aber nicht für beliebige Aktenbestände entwickelt, sondern für die Einsicht in die Akten der Sicherheits- und Verfassungsschutzbehörden.⁶² Bei diesen Aktenbeständen ist das Interesse Dritter, aufgrund ihres Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) der Offenlegung zu widersprechen, evident. Ebenso

ist das Geheimhaltungsinteresse von Informanten und Mitarbeitern nachvollziehbar, weil es bei den einen um ihre Sicherheit und bei den anderen um ihre beruflich gebotene Anonymität geht.⁶³

Von § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 VwGO werden nur die personenbezogenen Daten als solche geschützt und nicht die gesamten Vorgänge, in denen sie erwähnt werden. Geheim zu halten sind also nur die Daten, die ohne weiteres zur Identifikation der Person führen, und die Angaben zur Sache, die Rückschlüsse auf die Identität der Person zulassen.⁶⁴ Damit ist der im Zusammenhang mit § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO verwendete Begriff der persönlichen Daten deutlich enger als der Begriff der personenbezogenen Daten in Art. 4 Nr. 1 DSGVO (Art. 8 GRCh), der grundsätzlich auch alle Sachinformation erfasst, die sich auf eine Person beziehen.⁶⁵ Wenngleich es nur um den Schutz natürlicher Personen geht, können sich im Zwischenverfahren auch juristische Personen zum Schutz ihrer Mitarbeiter hierauf berufen.⁶⁶

Diese persönlichen Daten sind ausnahmsweise nicht schutzwürdig, wenn sie schon anderweitig öffentlich bekannt sind. Das kommt insbesondere bei in herausgehobener Stellung Beschäftigten in Betracht.⁶⁷ Dasselbe gilt bei Personen der Zeitgeschichte, über die nur in ohnedies bekannten Zusammenhängen berichtet wird.⁶⁸ Persönliche Daten sind ferner nicht mehr geheimhaltungsbedürftig, wenn über den gesamten Vorgang unter Namensnennung in allgemein zugänglichen Quellen berichtet worden ist⁶⁹ oder wenn sie dem Antragsteller ersichtlich ohnedies im jeweiligen Zusammenhang bereits bekannt sind.⁷⁰

bb) Mitarbeiterdaten: Dass auch die persönlichen Daten der Mitarbeiter einer Behörde ihrem Wesen nach geheim sind, überzeugt hinsichtlich der Mitarbeiter des Verfassungsschutzes, weil auch ihnen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zusteht und weil bei ihnen ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse besteht.⁷¹ Hingegen ist es zweifelhaft, ob Mitarbeiter anderer Behörden, etwa in Bau- oder Prüfungsämtern, ein schützenswertes Interesse an der Geheimhaltung ihres Namens, ihrer Dienststellung und ihrer Behördenanschrift haben. Einerseits können diese Daten im gerichtlichen Verfahren für Rückfragen oder Zeugenvernehmungen benötigt werden. Daher ist etwa im Prozess eines Betroffenen ein überwiegendes Interesse an der Offenlegung der Namen einer Prüfungskommission aufgrund seiner "spezifischen Nähe zum Aktenbestand" bejaht worden.⁷² Andererseits erfordert auch der Kontrollzweck von Informationsfreiheitsansprüchen die Bekanntgabe der handelnden Personen. Deswegen besteht für Mitarbeiterdaten in § 5 Abs. 4 IFG eine ausdrückliche Offenlegungspflicht, die im Umwelt- und Verbraucherinformationsrecht entsprechend angewendet wird.⁷³ Für Polizeibeamte ist in manchen Ländern gesetzlich eine dienstliche Pflicht zum Tragen von Namensschildern verankert und als verhältnismäßige Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts anerkannt worden.⁷⁴ Diese Ge-

sichtspunkte sprechen m.E. für die Annahme, dass unabhängig von einer Nähe des Antragstellers zu einem Verwaltungsvorgang die beruflichen Kontaktdaten der Behördenmitarbeiter im Regelfall nicht als wesensmäßig geheim einzustufen sind.

cc) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse: Zu den von § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 VwGO geschützten Informationen gehören auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.⁷⁵ Darunter werden klassischer Weise alle wirtschaftlich relevanten Tatsachen, Umstände und Vorgänge eines Unternehmens verstanden, die nur einem bestimmten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung ein berechtigtes Interesse besteht. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen, Geschäftsgeheimnisse vornehmlich kaufmännisches Wissen. Erfasst werden etwa Umsatzzahlen, Ertragslagen, Kundenlisten, Marktstrategien, Kalkulationsgrundlagen, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte.⁷⁶ Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen beruht auf Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG.

Für den Bereich des zivilen Wirtschaftsrechts ist er durch das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) vom 18. April 2019 (BGBl I S. 466) näher ausgestaltet worden. Darin wird begrifflich nicht mehr zwischen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen differenziert, sondern einheitlich von Geschäftsgeheimnissen gesprochen. Für die Anerkennung als Geschäftsgeheimnis wird zusätzlich gefordert, dass die Information Gegenstand angemessener Geheimhaltungsmaßnahmen ist (§ 2 Nr. 2 GeschGehG). Nicht ausdrücklich geregelt wurde aber, welche Relevanz das Gesetz im Verwaltungsrecht hat. Dies ist rätselhaft, weil die verwaltungsrechtlichen Vorschriften sprachlich nicht angepasst wurden und weil in § 1 Abs. 2 GeschGehG von einem Vorrang öffentlich-rechtlicher Vorschriften die Rede ist. Da in der Gesetzesbegründung zu lesen ist, dass auch abweichende Definitionen des Geschäftsgeheimnisses in öffentlich-rechtlichen Vorschriften erhalten bleiben sollen,⁷⁷ hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts sich entschlossen, zwar am Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses (§ 6 Satz 2 IFG) festzuhalten, sich bei dessen Fortentwicklung aber an dem wettbewerbsrechtlichen Begriffsverständnis des Geschäftsgeheimnisgesetzes und der Know-How-Richtlinie zu orientieren.⁷⁸ Auf dieser Linie liegt auch die Rechtsprechung des Fachsenats.⁷⁹

Da der Schutzzweck des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses die Verteidigung der wirtschaftlichen Stellung des Unternehmens ist, muss bei länger zurückliegenden Vorgängen der fortbestehende Geheimhaltungsbedarf kritisch geprüft werden. Sind Unterlagen älter als fünf Jahre, hat das Unternehmen die fortbestehende Wettbewerbsrelevanz besonders darzulegen.⁸⁰ Bei kaufmännischen Unterlagen gelingt dies selten, während bei Betriebsgeheimnissen, die z.B. den Bau eines Leichtflugzeugs betreffen, auch eine 20 Jahre alte Konstruk-

tionstechnik noch geheimhaltungsbedürftig sein kann. Sind an die Prüfbehörde alle technischen Details in speziellen Dateien übermittelt worden, sind auch deren Metadaten geheim zu halten, soweit sie Rückschlüsse auf das Betriebsgeheimnis zulassen.⁸¹

Nicht selten versucht die öffentliche Hand, von ihr abgeschlossene Verträge unter Berufung auf das Geschäfts- und Betriebsgeheimnis ihrer Vertragspartner geheim zu halten. Dies ist insofern grundsätzlich möglich, als sich auch der vertraglich oder gesetzlich zur Geheimhaltung Verpflichtete auf ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis berufen kann.⁸² Der Know-How-Schutz rechtfertigt jedoch nicht die Zurückhaltung der gesamten Verträge, sondern nur die Schwärzung einzelner Passagen, die - wie etwa Preisangaben - für die Stellung des Unternehmens im Wettbewerb relevant sind.⁸³ Der Nachweis der Wettbewerbsrelevanz kann weder beim Vertragsdatum, beim Vertragsobjekt noch bei völlig gängigen Vertragsklauseln gelingen.⁸⁴

dd) Geheimes geistiges Eigentum: In jüngster Zeit hat sich der Fachsenat wiederholt mit der Frage beschäftigt, unter welchen Voraussetzungen unveröffentlichte Werke i.S. des § 2 UrhG dem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig sind. Im ersten Fall ging es um unveröffentlichte Lärmgutachten, die ein Schrottunternehmen zu immissionsschutzrechtlichen Änderungsverfahren erstellen ließ und an denen es die Erstveröffentlichungsbefugnis erworben hatte. Darauf gestützt widersprach es der Freigabe dieser Gutachten in einem umweltinformationsrechtlichen Prozess. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Verfahren im Grundsatz anerkannt, dass der grundrechtliche Schutz unveröffentlichten geistigen Eigentums ein wesensmäßiges Geheimnis begründen kann.⁸⁵ Denn der Schöpfer eines geistigen Werks kann aufgrund seines Urheberpersönlichkeits- und Eigentumsgrundrechts frei darüber entscheiden, ob und wie er es verwertet und wann er eine Veröffentlichung vornimmt (§ 12 UrhG). Insbesondere kann er Dritte, die es unbefugt veröffentlichen, auf Unterlassung und Schadensersatz in Anspruch nehmen. Strebt er keine Veröffentlichung an, schützt das Erstveröffentlichungsrecht sein Geheimhaltungsinteresse.⁸⁶

Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Erstveröffentlichungsrecht einer Einsichtnahme im Prozess generell entgegensteht. Denn § 45 UrhG und Art. 5 Abs. 3 lit. e der Richtlinie 2001/29/EG⁸⁷ lassen Beschränkungen des Urheberrechts zum Zwecke der Rechtspflege zu. Nach dem in Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 2001/29/EG vorgesehenen Drei-Stufen-Test, ist eine auf der ersten Stufe vorgesehene allgemeine Ausnahme - hier für prozessuale Zwecke - aber im Einzelfall nur zulässig, wenn auf der zweiten Stufe die normale Verwertung des Werks nicht beeinträchtigt und auf der dritten Stufe die berechtigten Interessen des Rechteinhabers nicht ungebührlich verletzt werden.⁸⁸ Dieser Drei-Stufen-Test ist bei der Ermes-

sensentscheidung der Aufsichtsbehörde nach § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO zu berücksichtigen.⁸⁹ Dies ermöglicht vielfach die Einsicht in nicht veröffentlichte Werke für prozessuale Zwecke.

Im zweiten Fall wurde das Erstveröffentlichungsrecht jedoch zum entscheidenden Hindernis für eine Offenlegung. Ein Pharmaunternehmen versuchte, mit einem transparenzrechtlichen Auskunftsanspruch Informationen über eine unveröffentlichte Masterarbeit zu einem immunstärkenden Medikament zu erlangen. Die Betroffene widersprach der Offenlegung, weil sie ihre Forschungsergebnisse im Labor eines anderen Pharmaunternehmens gewonnen hatte und ihre wissenschaftlichen Untersuchungen exklusiv diesem Unternehmen zur Verfügung stellen wollte. Sie berief sich nicht nur auf ihr geistiges Eigentum, sondern auch auf den grundrechtlichen Schutz von Forschungsgeheimnissen.

Der Fachsenat hat die umstrittene Frage offengelassen, inwieweit die Forschungsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG die prozessuale Geheimhaltung von Forschungsergebnissen schützt.⁹⁰ Denn jedenfalls verdichtet sich der Schutz des geistigen Eigentums aus Art. 14 Abs. 1 GG zu einem Geheimhaltungsgrund für wirtschaftlich verwertbare Forschungsgeheimnisse im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO, wenn eine prozessuale Offenlegung schon urheberrechtlich nach dem Drei-Stufen-Test nicht möglich ist. Im vorliegenden Fall wäre zwar eine prozessuale Einsichtnahme auf der ersten Stufe aufgrund des § 45 UrhG nicht ausgeschlossen. Die Akteneinsicht des antragstellenden Pharmaunternehmens hätte jedoch auf der zweiten Stufe die erhebliche Gefahr einer Entwertung des geistigen Eigentums mit sich gebracht, weil damit in die angestrebte wirtschaftliche Erstverwertung einer exklusiven Überlassung der Forschungsergebnisse an ein anderes Unternehmen eingegriffen worden wäre.⁹¹

IV. Ermessen

Liegen Geheimhaltungsgründe vor, "kann" nach § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten verweigert werden. Die Abgabe einer Sperrerklärung steht damit im pflichtgemäßen Ermessen der obersten Aufsichtsbehörde. Auch wenn der Ausgangsbehörde bei dem in der Hauptsache umstrittenen Informationsbegehren kein Ermessen zusteht, besitzt die Aufsichtsbehörde bei der Entscheidung über die prozessuale Freigabe von Dokumenten oder Akten einen Ermessensspielraum. Darin liegt die Besonderheit der prozessualen Ermessensausübung nach § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die Aufsichtsbehörde kann es folglich nicht mit einem Verweis auf die Versagungsgründe belassen, die in der Hauptsache einem Informationsbegehren entgegenstehen. Vielmehr hat sie bei der Ermessensentscheidung neben dem privaten Interesse an effektivem Rechtsschutz und dem öffentlichen oder privaten Interesse am Geheimnisschutz auch das öffentliche Inte-

resse an der Wahrheitsfindung abzuwägen.⁹² Dabei kommt eine Reduzierung des Ermessens auf Null nur selten vor. Sie wurde insbesondere beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gegenüber allgemeinen Informationsansprüchen anerkannt.⁹³

Aus Sicht des Antragstellers ist die Frage, ob die oberste Aufsichtsbehörde bei der Prüfung des Geheimhaltungsbedarfs seine Interessen berücksichtigt und das Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt hat, häufig zentral. Das ist oft der einzige Umstand, den er ohne Kenntnis der geheimen Akten überblicken kann. Dies zwingt auch die Fachsenate zu sorgfältiger Prüfung, ob die Aufsichtsbehörde bei ihrer Ermessensbetätigung alle relevante Aspekte eingestellt hat. Für die Kontrolle der Ermessensentscheidung durch den Fachsenat gelten keine anderen Maßstäbe als im allgemeinen Verwaltungsrecht. Hat die oberste Aufsichtsbehörde bei der Abgabe der Sperrerklärung kein Ermessen ausgeübt, liegt ein Ermessensausfall vor. Verweist sie allein auf die in der Hauptsache bestehenden Verweigerungsgründe, wird das spezifisch prozessuale Ermessen des § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO weder erkannt noch ausgeübt.⁹⁴ Im Fall des Ermessensnichtgebrauchs ist schon begrifflich eine bloße Ergänzung der Ermessenserwägungen nicht möglich.⁹⁵

In der Praxis eher selten sind Fälle des Ermessens Fehlgebrauchs, in denen die oberste Aufsichtsbehörde von einem falschen Sachverhalt ausgeht oder sich von sachwidrigen Erwägungen leiten lässt.⁹⁶ Häufiger sind Ermessensdefizite zu einzelnen Passagen oder Akteninhalten, die zumeist nur eine Teilrechtswidrigkeit der Sperrerklärung zur Folge haben.⁹⁷ In diesen Fällen kann die Aufsichtsbehörde nach § 114 Satz 2 VwGO noch im Zwischen- oder Beschwerdeverfahren unzureichende Erwägungen mit heilender Wirkung ergänzen.⁹⁸ Allerdings muss aus Gründen der Rechtsklarheit mit der notwendigen Deutlichkeit kenntlich gemacht werden, dass eine Ergänzung der Ermessensentscheidung in der Sperrerklärung vorgenommen wird.⁹⁹ Ohne Bedeutung sind rein prozessbegleitende Rechtsausführungen.¹⁰⁰ Ferner ist die Ergänzung von Ermessenserwägungen nach allgemeinen Grundsätzen nur möglich, wenn die neuen Gründe schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird. Eine komplette Auswechslung von Ermessensgründen, insbesondere wenn bei der Ergänzung der Sperrerklärung tragend auf einen bislang nicht angeführten Verweigerungsgrund abgestellt wird, ist unzulässig.¹⁰¹

V. Kontrollverfahren

Für den Fachsenat beginnt die Arbeit, wenn ihm das Gericht der Hauptsache die Prozessakten mit der Sperrerklärung vorlegt (§ 99 Abs. 2 Satz 4 VwGO). Zuständig ist der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts, dessen Gericht vorlegt, auch wenn es um Akten eines anderen Landes geht.¹⁰² Nur wenn um Unterlagen von Bundesbehörden gestritten oder der Rechtsstreit in der Hauptsache beim Bundesverwaltungsgericht geführt wird, ist dessen

Fachsenat zuständig (§ 99 Abs. 2 Satz 2 VwGO). Der Fachsenat lädt routinemäßig die oberste Aufsichtsbehörde als weitere Beteiligte für das Zwischenverfahren bei und fordert sie auf, die geheim gehaltenen Behördenakten oder Auskünfte zu übermitteln (§ 99 Abs. 2 Satz 5 VwGO). Diese Behördenbeiladung nach § 99 Abs. 2 Satz 6 VwGO ist auch dann notwendig, wenn der Bund oder das Land, um dessen Unterlagen es geht, bereits durch eine andere Behörde vertreten ist.¹⁰³ Denn nur die Aufsichtsbehörde kann verbindlich zur Änderung der Sperrerklärung und zur Geheimhaltungsbedürftigkeit einzelner Unterlagen Stellung nehmen. Die Beiladung erübrigt sich allerdings, wenn die Aufsichtsbehörde bereits als Vertretungsbehörde beteiligt ist.¹⁰⁴

Im Folgenden kontrolliert der zuständige Fachsenat nach § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung die Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung. Aus Geheimhaltungsgründen ist nach § 99 Abs. 2 Satz 9 VwGO keine Akteneinsicht des Betroffenen in die geheimen Akten möglich. Aus Gründen der Waffengleichheit wird auch keinem anderen Beteiligten Akteneinsicht in die geheimen Unterlagen gewährt.¹⁰⁵ Ebenso ist eine Anhörung zum Inhalt der geheimen Akten nach Art. 103 Abs. 1 GG ist - wie die Entstehungsgeschichte ergibt - ausgeschlossen.¹⁰⁶ Das Gleiche gilt für das Anhörungsrecht aus § 108 Abs. 2 VwGO zu Amtsermittlungen und Beweiserhebungen des Fachsenats in Bezug auf die geheimen Akten. Entschieden ist das für die extrem seltenen Fälle der Vernehmung eines Informanten durch den Fachsenat¹⁰⁷ und eines nicht-parteiöffentlichen Erörterungstermins des Fachsenats zur Erläuterung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.¹⁰⁸ Nicht-parteiöffentlich sind aber auch die praktisch häufigeren Beweiserhebungen, etwa wenn der Fachsenat durch eine Literatur-Recherche prüft, ob eine als geheim bezeichnete Tatsache bereits veröffentlicht ist, oder wenn er im Internet nach Informationen sucht, wann und wo ein als verschollen bezeichneter Informant verstorben ist. In diesen Fällen sind die diesbezüglichen gerichtlichen Unterlagen analog § 99 Abs. 2 Satz 9 und 10 VwGO nicht akteneinsichtsfähig und geheimhaltungspflichtig.¹⁰⁹ Ausdrücklich geregelt ist ferner, dass die Begründung für eine gerichtliche Durchsicht der geheimen Akten in Räumen der obersten Aufsichtsbehörde ebenfalls nicht partei-öffentlich ist (§ 99 Abs. 2 Satz 8 und 10 VwGO).

Für alle übrigen Stellungnahmen und Äußerungen gelten die Grundsätze der Partei-Öffentlichkeit, des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO) und der Akteneinsicht (§ 100 Abs. 1 VwGO). Die Anhörung im Zwischenverfahren hat vor allem für die Anträge und die Rechtsausführungen praktische Bedeutung. Diese Schriftsätze sind auch von Seiten der Behörden analog § 99 Abs. 2 Satz 10 VwGO so abzufassen, dass sie Art und Inhalt der geheimen Unterlagen nicht offenlegen.¹¹⁰ Die Aufsichtsbehörde darf in Prozessschriften, die allen Beteiligten zugestellt werden, keine als geheim eingestuft Erklärungen abgeben oder zusätzliche geheime Unterlagen beifügen.¹¹¹ Bei der Antragstellung kann der Betroffene nicht die Aufhebung der Sperrklärung beantragen. Denn das

Gesetz lässt nach dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO nur die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Sperrerklärung zu.¹¹² Dies gilt entsprechend für die Freigabeerklärung.¹¹³ Andere Verfahrensbeteiligte können dem entgegen treten, aber keinen Zwischenfeststellungsantrag auf explizite Feststellung der Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung stellen.¹¹⁴

Der Beschluss wird in der Besetzung mit drei Berufsrichtern (§ 9 Abs. 3 Satz 1 und 3, § 10 Abs. 3 VwGO) gefasst. In der Praxis geschieht dies zumeist in einem schriftlichen Umlaufverfahren. Der Berichterstatter erarbeitet einen Entwurf und jeder der drei beteiligten Berufsrichter sieht die geheimen Akten "in camera sua" durch. Nur gelegentlich, insbesondere wenn sich neue Rechtsfragen zur Anwendung des § 99 VwGO stellen, finden Besprechungen statt.

VI. Kontrollentscheidung

Am Ende des Zwischenverfahrens steht die Kontrollentscheidung des Fachsenats über die Sperr- oder Freigabeentscheidung der obersten Aufsichtsbehörde. Sie beantwortet nach der theoretischen Grundkonzeption des § 99 Abs. 2 VwGO nur die Frage, welche Beweismittel für das Hauptsacheverfahren bereitstehen.¹¹⁵ Ihre praktischen Auswirkungen greifen in der Regel aber weit darüber hinaus.

1. Entscheidungsinhalt

Das Ergebnis einer Zwischenentscheidung des Fachsenats kann darin bestehen, dass der Antrag als unzulässig oder unbegründet zurückgewiesen wird oder dass die Sperrerklärung teilweise oder ganz rechtswidrig ist. Dieser Beschluss ist nach § 122 Abs. 2 Satz 1 VwGO zu begründen. Eine umfassende Begründung ist jedoch nicht möglich, weil die Entscheidung des Fachsenats nach § 99 Abs. 2 Satz 10 VwGO keine Rückschlüsse auf Art und Inhalt der geheimen Unterlagen zulassen darf. Hinsichtlich der Geheimhaltungsgründe können oft nur die angewendeten Obersätze offengelegt werden. An Stelle der Subsumtion folgt die pauschale Erklärung, inwieweit deren Voraussetzungen nach Durchsicht der Unterlagen vorliegen. Hingegen ist zu den Zulässigkeits- und Ermessensfragen eine weitgehend vollständige Begründung möglich. Eine separate Kostenentscheidung ist für das Zwischenverfahren nicht vorgesehen.

2. Rechtskraftwirkung

Hat der Fachsenat eines Oberverwaltungsgerichts entschieden, ist die Beschwerde an den Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts statthaft (§ 99 Abs. 2 Satz 12 und 13 VwGO). Danach ist der Rechtsweg im Zwischenverfahren erschöpft und die Entscheidung erwächst in formelle Rechtskraft. Sie kann vom Revisionsgericht inhaltlich nicht überprüft werden.

Denn § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 557 Abs. 2 ZPO schließt unanfechtbare Zwischenentscheidungen von der Beurteilung des Revisionsgerichts aus, so dass der abschließende Beschluss des Fachsenats auch in materielle Rechtskraft erwächst und im Hauptsacheverfahren wie ein rechtskräftiges Zwischenurteil wirkt.¹¹⁶

Die formelle Rechtskraft hat zur Folge, dass ein Beschluss des Fachsenats des Bundesverwaltungsgerichts nur noch mit der Anhörungsgrübe nach § 152a VwGO angegriffen werden kann und dass schon gegen die abschließende Entscheidung im In-camera-Verfahren die Verfassungsbeschwerde eröffnet ist.¹¹⁷ Dies bedeutet zugleich, dass ein Abwarten des Urteils in der Hauptsache zur Fristversäumnis im Verfassungsbeschwerdeverfahren und danach auch zur Zurückweisung einer Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte führen kann.¹¹⁸

Die materielle Rechtskraft bewirkt, dass die Beteiligten des Verfahrens und das Gericht der Hauptsache gemäß § 121 VwGO, § 173 VwGO i.V.m. § 318 ZPO an die tragenden Gründe der Entscheidung des Fachsenats gebunden sind. Wird die Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung festgestellt, steht für die Beteiligten bindend fest, ob und in welchem Umfang eine Urkunde, Akte oder Auskunft als Beweismittel im Hauptsacheverfahren zur Verfügung steht. Wird die teilweise oder völlige Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung festgestellt, ergibt sich aus der Rechtskraft ein Verwaltungsaktwiederholungsverbot.¹¹⁹ Denn die Rechtskraft erstreckt sich auf die am Zwischenverfahren beteiligte oberste Aufsichtsbehörde (§ 121 Nr. 1 VwGO) und untersagt ihr, eine Sperrerklärung mit den beanstandeten Rechtsmängeln erneut zu erlassen. Dies schließt ihre Befugnis nicht aus, vom Fachsenat aufgezeigte Mängel einer Sperrerklärung, insbesondere Ermessensfehler, durch eine neue Sperrerklärung zu beheben. Ansonsten steht die Rechtskraft bei unveränderter Sach- und Rechtslage nachträglichen Ergänzungen der Sperrerklärung entgegen.¹²⁰

3. Relevanz für die Hauptsache

Am Ende des Zwischenverfahrens steht fest, in welchem Umfang dem Gericht der Hauptsache geheime Unterlagen zur Verfügung stehen. Nach der Konzeption des § 99 VwGO ist es die Aufgabe des Gerichts der Hauptsache, darüber zu entscheiden, was aus dieser prozessualen Beweislage für den Ausgang des materiellen Rechtsstreits folgt. Werden die Unterlagen komplett freigegeben, können sie im Hauptsacheverfahren ganz normal beweisrechtlich gewürdigt werden. Werden sie nur teilweise freigegeben oder vollständig gesperrt, hat das Gericht der Hauptsache ein Erkenntnisproblem. Reichen die freigegebenen Passagen zusammen mit den übrigen Beweisen nicht zu einer richterlichen Überzeugungsbildung, kann das Gericht der Hauptsache weder eine weitere Offenlegung verlangen noch die Weigerung aus Geheimhaltungsgründen negativ gewichten.¹²¹ Für die Entscheidungsfindung

bei nicht weiter aufklärbarem Sachverhalt hat die Rechtsprechung unterschiedliche Lösungswege entwickelt, je nachdem, ob es in der Hauptsache ebenfalls um die Einsicht in die geheimen Unterlagen geht (Informationsstreit) oder ob ihre Auswertung nur als Mittel zur Erreichung eines anderen Zwecks dient (Sachstreit).¹²²

a) Sachstreit: Sollen die angeforderten Unterlagen lediglich als Beweismittel in einem Rechtsstreit um eine Disziplinarmaßnahme, eine Ausweisung, eine Einstellung in den öffentlichen Dienst oder um ein anderes sachliches Anliegen dienen, dann muss das Gericht der Hauptsache im Falle der geheimhaltungsbedingten Unerweislichkeit den Rechtsstreit letztlich nach Beweislastgrundsätzen entscheiden.¹²³ Wer im Falle der Unerweislichkeit die materielle Feststellungslast trägt, ist eine Frage des jeweils anzuwendenden materiellen Rechts. Bei Grundrechtseingriffen (z.B. Beobachtung durch den Verfassungsschutz) geht es zu Lasten des Staates, wenn ihm die notwendigen Beweise für eine Eingriffsvoraussetzung (z.B. tatsächliche Anhaltspunkte für eine verfassungswidrige Betätigung) fehlen.¹²⁴ Bei der Aufnahme in den Staatsdienst und bei der Klage auf Eintragung eines Unrichtigkeitsvermerks in eine Verfassungsschutzakte wirkt sich die Unerweislichkeit einer Anspruchsvoraussetzung zu Lasten des Bürgers aus.¹²⁵

b) Informationsstreit: Geht es in der Hauptsache jedoch nicht um ein weiterführendes Rechtsschutzziel, sondern ebenfalls um die Einsicht in die geheimen Unterlagen, dann hat die Entscheidung des Fachsenats in der Regel eine präjudizielle Wirkung für den Ausgang des Hauptsacheverfahrens.¹²⁶ Dies hat seinen Grund darin, dass die materiell-rechtlichen Auskunftsansprüche in den Transparenz-, Informationsfreiheits-, Presse- oder Archivgesetzen in der Regel Beschränkungen enthalten, die inhaltlich mit den Geheimhaltungsgründen des § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO übereinstimmen. Eine solche Identität des Prüfungsmaßstabs ist beispielweise im Archivrecht des Bundes anerkannt.¹²⁷ Das Gericht der Hauptsache kann dann aus der Entscheidung des Fachsenats, dass die prozessualen Geheimhaltungsgründe des § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO vorliegen, die Schlussfolgerung ziehen, dass im selben Umfang auch die materiell-rechtlichen Informationsschranken eingreifen. Folgerichtig muss es (zumindest) im selben Umfang das Auskunftersuchen abweisen.

Daher ist es in der Praxis nicht selten, dass ein Kläger nach der Entscheidung des Fachsenats die Hauptsache für erledigt erklärt, weil er in der Hauptsache keinen darüber hinausgehenden Erfolg erzielen kann.¹²⁸ Dies mündet häufig in einer übereinstimmenden Erledigterklärung, so dass nach der prozessualen Akteneinsicht letztlich keine verbindliche Entscheidung über den materiell-rechtlichen Informationsanspruch vorliegt. Das im In-camera-Verfahren erstrittene Recht der prozessualen Akteneinsicht nach § 100 Abs. 1 VwGO deckt aber keine sonstige Verwertung des erlangten Wissens, so dass eine anschließende Veröffentlichung von Akteninhalten etwa aus urheberrechtlichen Gründen rechtswidrig sein kann.

Eine Erledigung des materiell-rechtlichen Informationsbegehrens liegt streng genommen nur vor, wenn der Beklagte das materielle Informationszugangsrecht anerkennt.

VII. Schlussbemerkung

Gelegentlich wird davon gesprochen, dass sich das In-camera-Verfahren vor den Fachsenaten im Großen und Ganzen bewährt habe. Diese rechtspolitische Bewertung kann sich aber auf keine wissenschaftliche Evaluation stützen und steht im Kontrast zu der Tatsache, dass das Fachsenatsmodell für den Bereich des Telekommunikationsrechts zugunsten eines Modells der In-camera-Prüfung der Hauptsachegerichte abgeschafft worden ist. Es kann m.E. nicht übersehen werden, dass dem Vorteil des Fachsenatsmodells einer Erhöhung des staatlichen Geheimnisschutzes drei gewichtige Nachteile gegenüberstehen. Erstens führt das Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO zu einer nicht unerheblichen Verfahrensverzögerung, weil das Gericht der Hauptsache das Verfahren an einen Fachsenat abgeben und dessen Entscheidung abwarten muss. Zweitens ist die Befassung von zwei Spruchkörpern mit derselben Sache personal- und kostenintensiv. Drittens hat das Gericht der Hauptsache keinen Einblick in die geheimen Akten und kann den Inhalt nicht für seine Sachentscheidung verwerten. Es kann immer nur nach Beweislast- oder Präjudizgrundsätzen entscheiden. Das stellt ein qualitatives "minus" im Vergleich zur eigenen Aktenkenntnis und Beweiswürdigung dar.¹²⁹ In rechtspolitischer Hinsicht wäre es daher aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung, der Vermeidung von Doppelprüfungen und der Qualitätsverbesserung wünschenswert, dem Gericht der Hauptsache in stärkerem Maße die In-camera-Prüfung zu übertragen. An rechtspolitischen Vorschlägen dazu mangelt es nicht.¹³⁰

¹ BVerfG v. 27.10.1999 - 1 BvR 385/90, BVerfGE 101, 106 (128 ff.); näher Häußler, Zur Reform des In-camera-Verfahrens, BDVR-Rundschreiben 4/2023 S. 13 f.

² BT-Drs. 14/6393 S. 5 f., 10 f.

³ vgl. BT-Drs. 14/7474 S. 6 f., 15 f.

⁴ BVerwG v. 01.02.2024 - 20 F 20.22, juris Rn. 16

⁵ BVerwG v. 02.11.2010 - 20 F 4.10, juris Rn. 16

⁶ BVerwG v. 07.04.2020 - 20 F 2.19, NVwZ-RR 2020, 909 Rn. 25

⁷ BVerwG v. 12.01.2006 - 20 F 12.04, NVwZ 2006, 700 (701) und v. 8.12.2021 - 20 F 12.20, juris Rn. 7

⁸ BVerwG v. 12.01.2006 - 20 F 12.04, BVerwGE 125, 40 Rn. 9 und v. 15.08.2008 - 20 F 13.07, juris Rn. 5

⁹ BVerwG v. 18.11.2021 - 20 F 12.20, juris Rn. 7

¹⁰ BVerwG v. 05.04.2023 - 20 F 17.22, NVwZ 2023, 1435 Rn. 14

¹¹ BVerwG v. 22.07.2010 - 20 F 11.10, BVerwGE 137, 318 Rn. 7 und v. 21.01.2016 - 20 F 2.15, juris Rn. 4

¹² BVerwG v. 13.04.2011 - 20 F 25.10, juris Rn. 9 und v. 16.04.2019 - 20 F 18.17, juris Rn. 10

¹³ BVerwG v. 19.04.2021 - 20 F 9.20, juris Rn. 16 ff.

¹⁴ BVerwG v. 10.11.2023 - 20 F 11.22, juris Rn. 11

¹⁵ BVerwG v. 19.04.2021 - 20 F 9.20, juris Rn. 22

¹⁶ BVerwG v. 21.01.2016 - 20 F 2.15, NVwZ 2016, 467 Rn. 5

-
- 17 BVerwG v. 12.10.2023 - 20 F 16.22, juris Rn. 17, 22
- 18 BVerwG v. 19.04.2021 - 20 F 9.20, juris Rn. 28 f.
- 19 BVerwG v. 19.04.2010 - 20 F 13.09, BVerwGE 136, 345 Rn. 12 und v. 19.05.2023 - 20 F 4.23, juris Rn. 19
- 20 BVerwG v. 13.06.2006 - 20 F 5.05, DVBI 2006, 1245 Rn. 4 ff. und v. 05.04.2023 - 20 F 17.22, juris Rn. 17
- 21 BVerwG v. 14.08.2003 - 20 F 1.03, BVerwGE 118, 350 ff. und v. 02.11.2020 - 20 F 4.10, juris Rn. 8
- 22 BVerwG v. 27.04.2016 - 20 F 13.15, juris Rn. 8 (Lübecker Hafen I), a.A. BT-Drs 14/7474 S.15
- 23 BVerwG v. 09.01.2024 - 20 F 2.21, juris Rn. 21 ff. (Schrottschere)
- 24 BVerwG v. 12.02.2021 - 20 F 1.20, juris Rn. 15
- 25 BVerwG v. 04.11.2020 - 20 AV 1.20, juris Rn. 23; ähnlich EGMR v. 17.11.2015 - 60369/11 (Universelles Leben v. Deutschland), Rn. 21
- 26 BVerwG v. 10.11.2023 - 20 F 11.22, juris Rn. 18
- 27 BVerwG v. 19.04.2010 - 20 F 13.09, BVerwGE 136, 345 Rn. 21,23 und v. 07.04.2020 - 20 F 2.19, NVwZ-RR 2020, 909 Rn. 29 und v. 23.06.2022 - 10 C 3.21 - BVerwGE 176, 1 Rn. 22 ff.
- 28 BVerwG v. 01.03.2024 -20 F 14.23 - juris Rn. 16
- 29 BVerwG v. 04.01.2024 - 20 F 3.22, Rn. 30 (Immunservice II)
- 30 BVerwG v. 17.03.2020 - 20 F 3.18, NVwZ-RR 2020, 860 Rn. 20
- 31 BVerwG v. 19.04.2010 - 20 F 13.09, BVerwGE 136, 345 Rn. 24
- 32 BVerwG v. 09.01.2024 - 20 F 2.21, juris Rn. 42 (Schrottschere)
- 33 BVerwG v. 21.02.2008 - 20 F 2.07 - BVerwGE 130, 226 Rn. 19 und v. 19.04.2021 - 20 F 9.20, juris Rn. 26
- 34 Ilal, Der Geheimhaltungskonflikt bei Auskunftsklagen, DVBI 2024, 9 (15) m.w.N.
- 35 BVerwG v. 21.02.2007 - 20 F 9.06 - BVerwGE 128, 135 Rn. 5 ff.
- 36 BVerwG v. 23.06.2011 - 20 F 21.10, NVwZ 2012, 112 und v. 17.03.2020 - 20 F3.18, NVwZ-RR 2020, 860 Rn. 19
- 37 BVerwG v. 21.08.2012 - 20 F 5.12, juris Rn. 4 und v. 26.08.2020 - 20 F 6.19, juris Rn. 22
- 38 BVerwG v. 13.11.2020 - 20 F 5.20, NVwZ 2021, 415 Rn. 19
- 39 BVerfG v. 21.10.2014 - 2 BvR 15/11, BVerfGE 137,185 Rn. 141 ff.
- 40 BVerfG v. 21.10.2014 - 2 BvR 15/11, BVerfGE 137,185 Rn. 157-172
- 41 BVerwG v. 24.01.2024 - 20 F 9.23, juris Rn. 24 (Bundessicherheitsrat)
- 42 BVerwG v. 23.11.2021 - 20 F 4.21, juris Rn. 7 m.w.N.
- 43 BVerwG v. 27.10.2014 - 20 F 6.14, juris Rn. 6 ff., 11
- 44 BVerwG v. 20.12.2016 - 20 F 7.16, juris Rn. 19
- 45 BVerwG v. 12.09.2017 - 20 F 8.16, juris Rn. 13
- 46 BVerwG v. 04.02.2020 - 20 F 2.18, juris Rn. 17 und vom 23.02.2023 - 20 F 5.21, NWVBI 2023, 319 Rn. 16
- 47 BVerwG v. 19.02.2020 - 20 F 7.19, NVwZ 2020, 971 Rn. 11
- 48 BVerwG v. 28.06.2023 - 20 F 2.23, juris Rn. 15
- 49 vgl. auch EGMR v. 17.11.2015 - 60369/11 (Universelles Leben v. Deutschland), Rn. 26 f.
- 50 BVerwG v. 19.04.2010 - 20 F 13.09, BVerwGE 136, 345 Rn. 17 und v. 10.01.2012 - 20 F 1.11, juris Rn. 26
- 51 vgl. Neumann, In-camera-Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, DVBI 2016, 473 (478 f.)
- 52 BVerwG v. 18.02.2014 - 20 F 10.13, juris Rn. 8 f.
- 53 BVerwG v. 20.12.2016 - 20 F 10.15, juris Rn. 13 und v. 23.02.2023 - 20 F 5.21, NWVBI 2023, 319 Rn. 24
- 54 BVerwG v. 20.12.2016 - 20 F 10.15, juris Rn. 24, 28
- 55 BVerfG v. 13.06.2017 - 2 BvE 1/15, BVerfGE146, 1 Rn. 123
- 56 BVerwG v. 24.10.2018 - 20 F 15.16, BVerwGE 163, 271 Rn. 26 ff.
- 57 BVerwG v. 13.05.2020 - 6 A 14.19, juris Rn. 13 und v. 03.12.2020 - 6 A 14.19, juris Rn. 30 ff.
- 58 BVerwG v. 04.11.2020 - 20 AV 1.20, juris Rn. 25 ff.
- 59 BVerwG v. 13.04.2021 - 30 GS 1.20, BVerwGE 172, 159 Rn. 27 ff.
- 60 BVerwG v. 22.10.2010 - 20 F 11.10, BVerwGE 137, 310 Rn. 9
- 61 BVerwG v. 23.06.2011 - 20 F 21.10, DVBI 2011, 1092 Rn. 14
- 62 BVerwG v. 19.04.2010 - 20 F 13.09, BVerwGE 136, 345 Rn. 22
- 63 BVerwG v. 01.08.2007 - 20 F 10.06, juris Rn. 9
- 64 BVerwG v. 23.02.2023 - 20 F 5.21, NWVBI 2023, 319 Rn. 19 f.
- 65 EuGH v. 20.12.2017 - C-434/16, NJW 2018, 767 Rn. 32 ff.; BVerwG v. 30.11.2022 - 6 C 10.21, BVerwGE 177, 2011 Rn. 17 f.
- 66 BVerwG v. 09.01.2024 - 20 F 2.21, juris Rn. 138
- 67 BVerwG v. 19.06.2013 - 20 F 10.12, juris Rn. 11
- 68 BVerwG v. 03.01.2020 - 20 F 13.17, juris Rn. 14

-
- ⁶⁹ BVerwG v. 23.02.2023 - 20 F 5.21, NWVBI 2023, 319 Rn. 19
- ⁷⁰ BVerwG v. 28.07.2015 - 20 F 2.14, juris Rn. 13
- ⁷¹ BVerwG v. 18.11.2013 - 20 F 11.12, juris Rn. 13 und v. 26.07.2021 - 20 F 3.21, juris Rn. 7
- ⁷² BVerwG v. 19.06.2013 - 20 F 10.12, juris Rn. 12 und v. 10.01.2017 - 20 F 3.16, BVerwGE 157, 181 Rn. 9 ff.
- ⁷³ BVerwG v. 01.09.2022 - 10 C 5.21, BVerwGE 176, 232 Rn. 31 f.
- ⁷⁴ BVerwG v. 26.09.2019 - 2 C 32.18, BVerwGE 166, 333 Rn.26 ff.; BVerfG v. 04.11.2022 - 2 BvR 2202/19, NVwZ 2023, 159 Rn. 28 ff.
- ⁷⁵ BVerwG v. 21.02.2008 - 20 F 2.07 - BVerwGE 130, 236 Rn. 33 und v. 05.03.2020 - 20 F 3.19 - NVwZ 2020, 715 Rn. 11
- ⁷⁶ vgl. BVerfG v. 14.03.2006 - 1 BvR 2111/03, BVerfGE 115, 205 Rn. 87
- ⁷⁷ BT-Drs. 19/4724 S. 23
- ⁷⁸ BVerwG v. 17.06.2020 -10 C 22.19, NWVBI 2020, 500 Rn. 15 f.
- ⁷⁹ BVerwG v. 05.03.2020 - 20 F 3.19, NVwZ 2020, 715 Rn. 11 und v. 12.02.2021 - 20 F 1.20, juris Rn. 19
- ⁸⁰ BVerwG v. 30.01.2020 - 10 C 18.19, BVerwGE 167, 319 Rn. 16
- ⁸¹ BVerwG v. 05.03.2020 - 20 F 3.19, NVwZ 2020, 715 Rn. 13, 16
- ⁸² BVerwG v. 04.01.2024 - 20 F 3.22, juris Rn. 33 (Immunservice II)
- ⁸³ BVerwG v. 27.04.2016 - 20 F 13.15, juris Rn. 21 ff.
- ⁸⁴ BVerwG v. 12.01.2021 - 20 F 1.20, juris Rn. 32 f., 37
- ⁸⁵ BVerwG v. 09.01.2024 - 20 F 2.21, juris Rn. 143 (Schrottschere)
- ⁸⁶ BVerwG v. 26.09.2019 - 7 C 1.18, juris Rn. 45
- ⁸⁷ ABI L 167 v. 22.06.2001 S. 10
- ⁸⁸ vgl. BGH v. 21.02.2021 - I ZR 59/19, BGHZ 228, 277 Rn. 27 f. und v. 30.04.2020 - I ZR 228/15, NJW 2020, 2554 Rn. 69 ff.)
- ⁸⁹ BVerwG v. 09.01.2024 - 20 F 2.21, juris Rn. 146 ff. (Schrottschere)
- ⁹⁰ vgl. BayObLG v. 28.07.2020 - 8 St ObWs 5/20, NStZ 2021, 631 Rn. 18 ff.; BVerfG v. 25.09.2023 - 1 BvR 2219/20, juris Rn. 13 (obiter dictum)
- ⁹¹ BVerwG v. 04.01.2024 - 20 F 3.22, juris Rn. 35 (Immunservice II)
- ⁹² BVerfG v. 14.03.2006 - 1 BvR 2087/03, BVerfGE 115, 205 Rn. 116 und BVerwG v. 28.06.2023 - 20 F 2.23, juris Rn. 11
- ⁹³ BVerwG v. 05.03.2020 - 20 F 3.19, NVwZ 2020, 715 Rn. 22 f. m.w.N. und v. 12.02.2021 - 20 F 1.20, juris Rn. 57
- ⁹⁴ BVerwG v. 05.04.2023 - 20 F 17.22, NVwZ 2023, 1435 Rn. 19
- ⁹⁵ BVerwG v. 19.05.2023 - 20 F 4.23, NVwZ 2023, 1504 Rn. 27
- ⁹⁶ BVerwG v. 07.04.2020 - 20 F 2.19, NVwZ-RR 2020, 909 Rn. 32 ff.
- ⁹⁷ vgl. BVerwG v. 28.06.2023 - 20 F 2.23, juris Rn. 7 ff.
- ⁹⁸ BVerwG v. 05.10.2023 - 20 F 7.20, juris Rn. 8
- ⁹⁹ vgl. BVerwG v. 13.12.2011 - 1 C 14.10, BVerwGE 141, 253 Rn. 18 und v. 20.06.2013 - 8 C 46.12, BVerwGE 147,81 Rn. 35
- ¹⁰⁰ BVerwG v. 07.04.2020 - 20 F 2.19, NVwZ-RR 2020, 909 Rn. 27 und v. 19.04.2021 - 20 F 9.20, juris Rn. 32
- ¹⁰¹ BVerwG v. 19.04.2021 - 20 F 9.20, juris Rn. 32 und v. 28.06.2023 - 20 F 2.23, juris Rn. 12
- ¹⁰² BVerwG v. 08.03.2010 - 20 F 11.09, NJW 2010, 2295 Rn. 3
- ¹⁰³ BVerwG v. 15.08.2002 - 2 AV 3.02, BVerwGE 117, 42 f. und v. 28.11.2022 - 20 F 2.22, juris Rn. 6
- ¹⁰⁴ BVerwG v. 01.02.2014 - 20 F 20.22, juris Rn. 9
- ¹⁰⁵ BVerwG v. 19.12.2013 - 20 F 15.12, juris Rn. 9
- ¹⁰⁶ BT-Drs. 14/6393 S.10 f. und 14/7474 S. 15
- ¹⁰⁷ BVerwG v. 03.08.2011 - 20 F 23.10, juris Rn. 11, kritisch Neumann, DVBl. 2016, 473 (481)
- ¹⁰⁸ BVerfG v. 14.03.2006 - 1 BvR 2087/86, BVerfGE 115, 205 (248 f.)
- ¹⁰⁹ BVerwG v. 03.08.2011 - 20 F 23.10, juris Rn. 11; Redeker/Kothe, NVwZ 2002, 313 (315); a.A. Rudisile in Schoch/Schneider, VwGO, 2023, § 99 Rn. 36a, 38
- ¹¹⁰ BVerwG v. 17.11.2003 - 20 F 16.03, NVwZ 2004, 486 (487)
- ¹¹¹ BVerwG v. 08.03.2010 - 20 F 11.09, NJW 2010, 2295 Rn. 17
- ¹¹² BT-Drs. 14/6854 S. 4
- ¹¹³ BVerwG v.04.01.2024 - 20 F 3.22, juris Rn. 25 (Immunservice II)
- ¹¹⁴ BVerwG v. 07.04.2020 - 20 F 2.19, NVwZ-RR, 909 Rn. 21 und v. 12.10.2023 - 20 F 16.22, NVwZ 2024, 72 Rn. 16
- ¹¹⁵ BVerwG v. 13.04.2021 - 30 GS 1.20, BVerwGE 172, 159 Rn. 17
- ¹¹⁶ BVerwG v. 24.11.2003 - 20 F 13.03, BVerwGE 119, 229 (231)

-
- ¹¹⁷ BVerfG v. 27.10.1999 - 1 BvR 385/90, BVerfGE 101, 106 (120).
- ¹¹⁸ EGMR v. 14.12.2021 - Nr. 4550/15 (Saure v. Deutschland), Rn. 29 ff.
- ¹¹⁹ vgl. BVerwG v. 08.12.1992 - 1 C 12.92, BVerwGE 91, 256 (258)
- ¹²⁰ BVerwG v. 02.06.2021 - 20 F 1.21, NVwZ 2022, 90 Rn. 9 f.
- ¹²¹ BVerwG v. 27.09.2006 - 3 C 34.05, BVerwGE 126, 365 Rn. 26 und v. 13.04.2021 - 30 GS 1.20, BVerwGE 172, 159 Rn. 18
- ¹²² ausführlich Neumann, DVBI 2016, 473 (482)
- ¹²³ vgl. BVerwG v. 27.09.2006 - 3 C 34.05, BVerwGE 126, 365 Rn. 30 und v. 21.5.2008 - 6 C 13.07, BVerwGE 131, 171 Rn. 44
- ¹²⁴ vgl. BVerwG v. 14.12.2020 - 6 C 11.18, BVerwGE 171, 59 Rn. 28
- ¹²⁵ vgl. BVerwG v. 10.10.2016 - 2 A 2.16, NVwZ 2017, 232 Rn. 30 und v. 27.09.2006 - 3 C 34.05, BVerwGE 126, 365 Rn. 30
- ¹²⁶ vgl. BVerwG v. 27.08.2013 - 7 A 15.10, NVwZ 2013, 1285 Rn. 24
- ¹²⁷ BVerwG, v. 13.04.2021 - 30 GS 1.20, BVerwGE 172, 159 Rn. 19
- ¹²⁸ Schemmer, Das In-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO, DVBI 2011, 323 (330)
- ¹²⁹ Ilal, Der Geheimhaltungskonflikt im Verwaltungsprozess, 2023, S. 223 ff.
- ¹³⁰ näher Häußler, Zur Reform des In-camera-Verfahrens, BDVR-Rundschreiben 4/2023 S. 13 ff.; Rudisile in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand 2023, § 99 VwGO Rn. 70 ff.