

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO

Rechtsquelle/n:

GG Art. 5 Abs. 1 Satz 2
VwGO § 99 Abs. 1 Satz 2, § 100

Titelzeile:

Ermessensfehlerhafte Sperrerkklärung

Stichworte:

Sperrerkklärung als Streitgegenstand; Unstatthaftigkeit; Begünstigte von Sperrerkklärungen; Ermessensfehler; exekutive Eigenkontrolle; Gewährleistungsgehalt der Pressefreiheit.

Leitsätze:

1. Anträge auf Feststellung der Rechtmäßigkeit einer Sperrerkklärung sind im Zwischenverfahren nach § 99 VwGO unstatthaft.

2. Bei Sperrerkklärungen ist die nachträgliche Ergänzung von Ermessenserwägungen nur zulässig, wenn die Gründe schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird.

3. Es stellt einen Ermessensfehler dar, wenn sich die Verweigerung der Auskunftserteilung nicht allein an der von § 99 VwGO geforderten prozessualen Abwägungsentcheidung orientiert, sondern sich maßgeblich auf fachgesetzliche Ausschlussgründe stützt, die dem Informationsbegehren im Hauptsacheverfahren entgegenstehen sollen.

Beschluss des Fachsenats vom 7. April 2020 - BVerwG 20 F 2.19

- I. VG Berlin vom 21. Juni 2018
Az: VG 2 K 291.16
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 21. März 2019
Az: OVG 12 B 30.18





Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 20 F 2.19
OVG 12 B 30.18

In der Verwaltungsstreitsache

hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts
für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO
am 7. April 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Häußler,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Langer und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Burmeister

beschlossen:

Die Sperrerklärung des Beklagten vom 14. März 2019 ist
rechtswidrig, soweit sie die Auskunft zu den im Beschluss
des Oberverwaltungsgerichts vom 21. März 2019 bezeich-
neten Dokumenten verweigert.

Im Übrigen wird der Antrag des Klägers abgelehnt.

Die Anträge der Beigeladenen werden verworfen.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein Fernsehjournalist, begehrt in dem diesem Zwischenverfahren zugrunde liegenden Hauptsacheverfahren Zugang zu Informationen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur im Zusammenhang mit dem sogenannten VW-Abgasskandal.

- 2 1. In dem vor dem Oberverwaltungsgericht anhängigen Hauptsacheverfahren hat der Kläger primär gestützt auf das Umweltinformationsgesetz beantragt, ihm einen anonymisierten Zugang zu den in bestimmten Dokumenten enthaltenen Informationen zu gewähren. Die infrage kommenden Dokumente sind insbesondere in den Anlagen B 25b und B 26b zum Schriftsatz der Beklagten vom 14. März 2019 aufgelistet. Das Oberverwaltungsgericht hat die Beklagte mit gerichtlicher Verfügung vom 4. März 2019 aufgefordert, ihre Angaben zum Inhalt dieser Dokumente näher zu substantiieren.

- 3 2. Die Beklagte hat daraufhin jede weitere Auskunft zu den Dokumenten mit Sperrerklärung vom 14. März 2019 verweigert. Durch die angeforderten Auskünfte würden Informationen über geheimzuhaltende Vorgänge offenbart, deren Geheimhaltung durch besondere gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben oder die ihrem Wesen nach geheim seien. Eine bloße Auskunft über die Inhalte der Dokumente könne nicht erfolgen, ohne ihren konkreten Inhalt wiederzugeben.

- 4 a) Bei zahlreichen Dokumenten liege eine Verschlusssachen-Kennzeichnung vor, die dem Schutz der öffentlichen Sicherheit diene. Diese Dokumente seien schon deswegen ihrem Wesen nach geheimzuhalten. Die Einstufung habe sich nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz gerichtet. Die Preisgabe dieser Dokumente würde die Aufgabenerfüllung des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur beeinträchtigen; Bundesministerien nähmen Regierungsfunktionen wahr.

- 5 b) Geheimhaltungsbedürftig seien ferner Informationen über Vertraulichkeitsberatungen, insbesondere der Schutz der internen Willensbildung im behördlichen Bereich. Betroffenes Gremium sei die Untersuchungskommission "Volkswagen". Durch eine Auskunft über die Inhalte der Dokumente würden der auch in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG gesetzlich angeordneten Vertraulichkeit von Beratungen schwerwiegende Nachteile drohen.
- 6 c) Aus § 147 StPO ergebe sich, dass auch Auskünfte über Dokumente geheimhaltungsbedürftig seien, die Inhalt staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsakten seien. Am Ermittlungsverfahren Unbeteiligte würden ansonsten Einsicht erhalten, obwohl die Strafprozessordnung dies nicht vorsehe. Auch wenn der Kläger auf den Zugang zu personenbezogenen Daten verzichtet habe, sei nicht ausgeschlossen, dass die sonstigen Daten Rückschlüsse auf natürliche Personen zuließen und ihre Identifizierbarkeit ermöglichten. Dies werde sich aller Wahrscheinlichkeit nach auch auf die dortigen Strafverfahren auswirken. Einer Vorverurteilung der Betroffenen in den Medien stehe zudem die Unschuldsvermutung entgegen.
- 7 Ebenfalls geheimhaltungsbedürftig seien Informationen, deren Herausgabe nachteilige Auswirkungen auf noch laufende Gerichtsverfahren habe. Dies erfordere der Schutz der Rechtspflege. Die Bekanntgabe lasse eine Gefährdung für eine unbeeinflusste Entscheidungsfindung erkennbar werden; dies betreffe vor allem Vertragsverletzungsverfahren, die die Europäische Kommission gegen Deutschland führe.
- 8 d) Zudem lägen geheimhaltungsbedürftige behördeninterne Mitteilungen vor. Geschützt werden solle dadurch - wie die einschlägige Kommentarliteratur zu § 8 UIG belege - das interne behördliche Zusammenwirken.
- 9 e) Geheimhaltungsbedürftig seien ferner Informationen über geistiges Eigentum in den streitgegenständlichen Dokumenten. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 UrhG seien davon auch Darstellungen technischer Art erfasst, insbesondere - wie vorliegend - Skizzen, technische Zeichnungen sowie Lichtbilder. Urheberrechtlich geschützte Werke fänden sich darüber hinaus oft in Power-Point-Präsentationen.

- 10 f) Die Dokumente enthielten auch Informationen über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Es werde insbesondere technisches und geschäftlich relevantes Wissen auf dem Gebiet der Abgastechnologie wiedergegeben. Die Preisgabe dieser Informationen sei geeignet, die Wettbewerbsposition der beigeladenen Unternehmen nachteilig zu beeinflussen. Diese hätten auch kein Interesse an der Veröffentlichung. Die konkrete Betroffenheit ergebe sich aus den entsprechenden Anlagen.
- 11 g) Auf dieser Tatsachengrundlage und den darauf aufbauenden Bewertungen überwiege das Geheimhaltungsinteresse gegenüber dem klägerischen Informationsinteresse und dem Interesse an der Wahrheitsfindung. Bei der Abwägung sei die gesetzgeberische Intention für die Geheimhaltungsbedürftigkeit mit einbezogen worden. Der Erteilung von Auskünften über Inhalte der streitgegenständlichen Dokumente bedürfe es auch nicht zur Kontrolle der Exekutive. Der Vertreter der Beklagten informiere regelmäßig über seine Tätigkeit auf seiner Internetseite. Ein Aufklärungsinteresse bezüglich der "Dieselthematik" sei auch als Folge des 1. Berichts der Untersuchungskommission nicht erkennbar. Eine Teilschwärzung der Dokumente komme nicht in Betracht, weil dadurch auf vielen Seiten keine verwertbaren Informationen mehr übrigblieben. Schwärzungen würden zudem den Aussagegehalt verfälschen und könnten zu Missverständnissen führen; Informationen könnten aus dem Zusammenhang gerissen werden.
- 12 Die Begründung für die Geheimhaltungsbedürftigkeit aller streitgegenständlichen Dokumente ergebe sich zudem aus ihren früheren Schriftsätzen sowie aus den Stellungnahmen der Beigeladenen, auf die sie sich beziehe.
- 13 3. Der Kläger hat in der Berufungshauptverhandlung beantragt, die Sperrerklärung aufzuheben. Sie sei verspätet ohne erkennbaren Anlass abgegeben worden, jedenfalls nunmehr verwirkt und materiell rechtswidrig. Die Beklagte habe keine wesensmäßige Geheimhaltungsbedürftigkeit darlegen können. Sie gehe wie die Beigeladenen zu Unrecht davon aus, dass die Versagungsgründe nach dem Umweltinformationsgesetz mit der "wesensmäßigen Geheimhaltungsbedürftigkeit" im Sinne des § 99 VwGO identisch seien; einen solchen Gleichlauf mit den Versagungsgründen des Umweltinformationsgesetzes gebe es nicht. Des Weiter-

ren verkenne die Beklagte, dass schon nach den fachgesetzlichen Vorgaben ein überwiegendes öffentliches Interesse eine Bekanntgabe rechtfertigen könne. An der Aufklärung des Dieselskandals als größtem Wirtschaftsskandal seit Bestehen der Bundesrepublik bestehe sogar ein überragendes Interesse. Die Ermessensentscheidung sei auch deshalb fehlerhaft, weil die Beklagte das Interesse eines unabhängigen Rundfunkredakteurs an den beanspruchten Informationen mit der Begründung verneine, sie selbst würde die Öffentlichkeit ausreichend informieren.

- 14 4. Das Oberverwaltungsgericht hat - soweit sich die Sache nicht zuvor unstreitig erledigt hatte - mit rechtskräftigem Teilurteil vom 21. März 2019 das Einsichtsbegehren teilweise abgelehnt. Es sei unzulässig, soweit der Kläger Zugang zu bestimmten Dokumenten begehre, die von dem bei der Behörde gestellten Informationsantrag nicht umfasst seien. Hinsichtlich dieser Dokumente sei die Rechtmäßigkeit der von der Beklagten abgegebenen Sperrerklärung ohne Bedeutung.
- 15 Zugleich hat das Oberverwaltungsgericht der Beklagten mit Beschluss vom 21. März 2019 zum einen aufgegeben, ihre Angaben zu bestimmten Seiten der Anlage B 25b sowie B 26b zu substantiieren, damit geklärt werden könne, ob auch diese Dokumente vom klägerischen Informationsantrag erfasst seien; zum anderen hat es die Vorlage an den Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts zur Entscheidung der Frage beschlossen, ob die Sperrklärung der Beklagten rechtmäßig ist.
- 16 Die bisherigen Angaben der Beklagten enthielten Unklarheiten, die einer abschließenden Entscheidung, ob die Dokumente den erforderlichen Bezug zu dem Auskunftsantrag des Klägers aufwiesen, entgegenstünden. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtswirkungen eines Prozess- und eines Sachurteils könne die Zulässigkeit der Klage auch nicht dahingestellt bleiben. Ob sie nach dem Umweltinformationsgesetz offensichtlich unbegründet sei, ließe sich bei den Dokumenten ebenfalls nicht ohne nähere Umschreibung ihrer Zusammensetzung, ihres thematischen Inhalts und ihrer Tatsachengrundlagen beantworten.

- 17 Die Beklagte habe die Verfügung des Berichterstatters vom 4. März 2019 zu Unrecht zum Anlass genommen, eine Sperrerklärung abzugeben, obwohl der Berichterstatter mit Schreiben vom 15. März 2019 klargestellt habe, dass jene Verfügung nur zur Aufklärung der Vorfrage gedient habe, welche der im Berufungsantrag des Klägers genannten Dokumente vom Informationsantrag erfasst seien. Die Beklagte habe gleichwohl an ihrer Sperrerklärung festgehalten.
- 18 5. Im Verfahren vor dem Fachsenat verteidigt die Beklagte ihre Sperrerklärung. Die Bekanntgabe der in den Dokumenten enthaltenen Informationen würde als "VS-Vertraulich" gekennzeichnete Inhalte offenbaren, die Vertraulichkeit von Beratungen beeinträchtigen, sich nachteilig auf strafrechtliche Ermittlungsverfahren auswirken, laufende Gerichtsverfahren beeinträchtigen, interne Mitteilungen offenlegen sowie geistiges Eigentum und Betriebs- sowie Geschäftsgeheimnisse verletzen. Alle diese Gründe indizierten eine Geheimhaltungsbedürftigkeit der Informationen.
- 19 Die Beigeladenen beantragen festzustellen, dass die Sperrerklärung rechtmäßig sei. Bei den Ausschlussgründen des Umweltinformationsgesetzes handle es sich um gesetzlich angeordnete Geheimhaltungsgründe im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 VwGO. Sofern fachgesetzliche Vorgaben existierten, die speziell darauf abzielten, die gegenläufigen Interessen und Grundrechtspositionen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, müssten sie bei der Auslegung des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 VwGO berücksichtigt werden. Die Versagungstatbestände der Informationsfreiheitsgesetze würden auch tatsächlich vorliegen. Die Berücksichtigung fachgesetzlicher Ablehnungsgründe im Rahmen des § 99 VwGO sei schon deshalb geboten, weil ein Kläger die Ablehnungsgründe ansonsten unter Rückgriff auf das Akteneinsichtsrecht nach § 100 VwGO unterlaufen könne. Dem Prozessrecht komme jedoch eine lediglich dienende Funktion zu. Die Vorgänge seien zudem auch ihrem Wesen nach gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 VwGO geheimhaltungsbedürftig.

II

- 20 Der Antrag des Klägers hat teilweise Erfolg. Die Sperrerklärung vom 14. März 2019 ist rechtswidrig, soweit darin die vom Oberverwaltungsgericht begehrt

Auskünfte zu den noch im Streit stehenden Akten verweigert werden. Im Übrigen ist sein Antrag ebenso unzulässig wie die Feststellungsanträge der Beigeladenen.

- 21 1. Die Anträge der Beigeladenen sind unstatthaft. Für einen Feststellungsantrag ist im Verfahren nach § 99 VwGO kein Raum. In diesem unselbstständigen Zwischenverfahren geht es nur um die Vorlage von Akten oder die Erteilung von Auskünften in einem Prozess, nicht um das Bestehen oder Nichtbestehen von materiell-rechtlichen Informationsansprüchen. Da über die prozessuale Pflicht einer Behörde zur Auskunftserteilung oder Aktenvorlage gegenüber einem Gericht gestritten wird, sind nur Anträge auf Überprüfung einer Verweigerung (Sperrerklärung) nach § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO oder Anträge Beigeladener auf Auskunfts- oder Aktenverweigerung im Falle einer Offenlegungserklärung analog § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO möglich (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. August 2003 - 20 F 1.03 - BVerwGE 118, 350 <351>). Eine Zwischenfeststellungsklage nach § 173 VwGO i.V.m. § 256 Abs. 2 ZPO auf Feststellung der Rechtmäßigkeit der Sperrklärung ist nicht vorgesehen.
- 22 2. Der Antrag des Klägers, die Sperrklärung auf deren Rechtmäßigkeit zu überprüfen, ist teilweise zulässig.
- 23 a) Er ist allerdings nicht mehr statthaft, soweit er Dokumente betrifft, zu denen das Oberverwaltungsgericht bereits durch rechtskräftiges Teilurteil entschieden oder das Verfahren aufgrund übereinstimmender Erledigungserklärungen eingestellt hat. Im Streit stehen somit nur noch Dokumente, zu denen das Oberverwaltungsgericht vom Beklagten mit Beschluss vom 21. März 2019 eine Substantiierung der bisherigen Angaben verlangt hat. Weil das Oberverwaltungsgericht nur eine Auskunftserteilung der Beklagten angefordert hat, ist auch nur die in der Sperrklärung enthaltene Auskunftsverweigerung zulässiger Antragsgegenstand.
- 24 b) Die für die Zulässigkeit des Antrags nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderliche Entscheidungserheblichkeit der begehrten Auskünfte für das Hauptsacheverfahren liegt vor (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 12. September 2017 - 20 F 11.16 - juris Rn. 7 und vom 20. Dezember 2018 - 20 F 5.18 - Buchholz 310 § 99

VwGO Nr. 75 Rn. 12). Aus der durch § 99 VwGO vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen dem Fachgericht und dem Hauptsachegericht 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 überhaupt 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 in einem Beschluss geprüft und bejaht, ist der Fachsenat grundsätzlich an dessen Rechtsauffassung gebunden. Eine andere Beurteilung durch den Fachsenat kommt nur dann in Betracht, wenn die Rechtsauffassung des Gerichts der Hauptsache offensichtlich fehlerhaft ist (BVerwG, Beschlüsse vom 8. März 2019 - 20 F 8.17 - juris Rn. 5 und vom 16. April 2019 - 20 F 18.17 - juris Rn. 9 m.w.N.).

- 25 Nach Maßgabe dessen genügt die zeitliche Abfolge der gerichtlichen Anordnungen zwar insoweit nicht den prozessualen Vorgaben, als das Oberverwaltungsgericht zuvor keinen förmlichen Beweisbeschluss gefasst hat, auf den die Beklagte zeitlich nachfolgend mit einer Sperrerklärung reagieren konnte; vielmehr hat es erst mit Beschluss vom 21. März 2019 die Entscheidungserheblichkeit dargelegt, nachdem die Beklagte ihre Sperrerklärung bereits unter dem 14. März 2019 abgegeben hatte. Dass ein vorangehender Beweisbeschluss fehlt, ist vorliegend jedoch unschädlich, weil mit dem Vorlagebeschluss die nach Auffassung des Hauptsachegerichts bestehende Entscheidungserheblichkeit festgestellt worden ist und dessen Begründung den Anforderungen genügt (BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2018 - 20 F 5.18 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 75 Rn. 13 f.). Denn das Oberverwaltungsgericht hat nachvollziehbar ausgeführt, aufgrund der Sperrerklärung könne es nicht in anderer Weise feststellen, ob die im Tenor seines Beschlusses genannten Dokumente vom Informationsantrag des Klägers erfasst seien. Zur Zulässigkeit des Rechtsschutzbegehrens und zu den materiellen Voraussetzungen und den fachgesetzlichen Ablehnungsgründen hat es in dem Vorlagebeschluss ausreichend Stellung genommen. Dass die darin enthaltenen Annahmen offensichtlich rechtsfehlerhaft sind, ist nicht ersichtlich. Ob es im Interesse eines zeitnahen effektiven Rechtsschutzes zweckmäßiger gewesen wäre, statt des Auskunftersuchens sogleich die Anforderung der Akten zu betreiben, ist vom Fachsenat nicht zu prüfen.

- 26 3. Der Antrag des Klägers ist, soweit er zulässig ist, auch begründet. Die Sperrerklärung der Beklagten ist rechtswidrig, soweit die begehrten Auskünfte zu den noch in Streit stehenden Akten verweigert werden. Die dafür gegebene Begründung ist ermessensfehlerhaft.
- 27 a) Den Prüfungsgegenstand bildet dabei grundsätzlich die in der Sperrerklärung erfolgte Ermessensbetätigung zu § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Soweit die Beklagte in ihrer Sperrerklärung in pauschaler Weise auf frühere Schriftsätze oder Schreiben der Beigeladenen Bezug nimmt, ist damit keine Ermessensausübung verbunden. Auch ihre nachträglichen Rechtfertigungen der Sperrerklärung stellen keine Ermessensergänzungen dar. Zwar können Ergänzungen von bereits in der Sperrerklärung angeführten Verweigerungsgründen um tatsächliche Angaben und Erläuterungen vorgenommen werden (BVerwG, Beschlüsse vom 18. September 2019 - 20 F 4.18 - juris Rn. 8 und vom 20. September 2019 - 20 F 12.17 - juris Rn. 9). Ebenso ist die Ergänzung von Ermessenserwägungen bei § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO wie sonst nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht möglich, wenn die neuen Gründe schon bei Erlass des Verwaltungsaktes vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81 Rn. 32 und vom 11. November 2015 - 6 C 58.14 - BVerwGE 153, 192 Rn. 61). Ohne rechtliche Bedeutung sind jedoch rein prozessbegleitende Rechtsausführungen, mit denen - wie hier - der in der Ermessensbegründung der Sperrerklärung zugrunde gelegte Prüfungsmaßstab ausgetauscht werden soll.
- 28 b) Die Sperrerklärung leidet an Ermessensfehlern. Nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten und Auskünften verpflichtet. Die zuständige oberste Aufsichtsbehörde kann die Vorlage der Urkunden oder Akten oder die Erteilung der Auskünfte nur verweigern, wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Urkunden, Akten und Auskünfte dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen (§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Bei der Ermessensentscheidung muss die Aufsichtsbehörde dem Zweck der Regelung entsprechend eine einzelfallbe-

zogene Abwägung zwischen der dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes entsprechenden Offenlegung und den für eine Geheimhaltung sprechenden Gemeinwohlgründen oder Drittinteressen vornehmen.

- 29 aa) Wird nur wegen der Einstufung von Dokumenten als Verschlussachen (VS) jede Auskunft verweigert, fehlt es gerade an einer konkreten Abwägungsentscheidung über die Geheimhaltungsbedürftigkeit dieser Dokumente, sodass ein Ermessensdefizit vorliegt. Allein die Tatsache, dass bestimmte Dokumente zu einem bestimmten Zeitpunkt von einer Sicherheitsbehörde als Verschlussache eingestuft worden sind, rechtfertigt die Verweigerung von Auskünften im Rahmen des § 99 VwGO nicht (BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2019 - 20 F 9.17 - juris Rn. 15 m.w.N.). Denn die betreffenden Akten sind deswegen nicht ihrem Wesen nach oder nach einem Gesetz geheim zu halten. Entscheidend ist vielmehr, ob sich nach den materiellen Maßstäben des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO eine Geheimhaltungsbedürftigkeit ergibt. Das ist bei der Geltendmachung eines Amtsgeheimnisses danach zu beurteilen, ob das Bekanntwerden des Inhalts zurückgehaltener Unterlagen voraussichtlich dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde. Nachteile im Sinne dieses Geheimhaltungsgrundes erfassen Beeinträchtigungen und Gefährdungen des Bestandes und der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner wesentlichen Einrichtungen. Der Verweigerungsgrund ist eng auszulegen, der Nachteil muss von erheblichem Gewicht sein (BVerwG, Beschluss vom 28. Juni 2017 - 20 F 12.16 - juris Rn. 10 ff.). Es kommt also nicht in Betracht, allein die Zuordnung von Verwaltungsvorgängen zu einer Regierungs- oder Sicherheitsbehörde unabhängig von der Schutzbedürftigkeit ihres Inhalts als Grund für eine Auskunftsverweigerung zu nehmen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. April 2010 - 20 F 13.09 - BVerwGE 136, 345 Rn. 21 m.w.N.).
- 30 bb) Auch die Berufung auf Auskunftsverweigerungsrechte nach dem Umweltinformationsgesetz wird der von § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO geforderten Ermessensausübung nicht gerecht. Die bei einer Sperrerklärung erforderliche Abwägung zwischen der vom Gebot effektiven Rechtsschutz geforderten Auskunftserteilung und den entgegenstehenden Gemeinwohl- und Drittbelangen ist eine spezifisch prozessuale Ermessensentscheidung, die häufig auch einen Mittelweg zwischen vollständiger Auskunftserteilung und vollständiger Auskunftsverwei-

gerung zulässt. Da die Sperrerklärung als Prozessklärung auf die Prozesslage abgestimmt sein muss, in der sie abgegeben wird, genügt es grundsätzlich nicht auf die in der Hauptsache aus Sicht der Beklagten einem materiellen Informationsanspruch entgegenstehenden Gründe zu verweisen (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 21. Februar 2008 - 20 F 2.07 - BVerwGE 130, 263 Rn. 19 und vom 17. März 2020 - 20 F 3.18 - Rn. 20).

31 Dementsprechend war es auch hier unzureichend und ermessensfehlerhaft, bei der Begründung der Auskunftsverweigerung auf die im Hauptsacheverfahren für maßgeblich erachteten Zugänglichkeitsschranken des Umweltinformationsgesetzes - insbesondere der §§ 8 und 9 UIG - abzustellen und deren aus Sicht der Beklagten zutreffende Auslegung für maßgeblich zu erklären. Dies kann die von § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO gebotene prozessuale Ermessensentscheidung, die auch die Einschätzung des Hauptsachegerichts zur Entscheidungserheblichkeit der Auskunftserteilung zu respektieren hat, nicht ersetzen. Die oberste Aufsichtsbehörde ist im Rahmen einer Prüfung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO vielmehr gefordert, in besonderer Weise die rechtsschutzverkürzende Wirkung der Verweigerung der Aktenvorlage für den Betroffenen zu beachten. Darin liegt die Besonderheit ihrer Ermessensausübung nach dieser Regelung. Dementsprechend steht nach ihr der obersten Aufsichtsbehörde selbst in den Fällen ein Ermessen zu, in denen das Fachgesetz es der jeweiligen Fachbehörde nicht einräumt (BVerwG, Beschluss vom 5. Februar 2009 - 20 F 24.08 - juris Rn. 8 m.w.N.).

32 cc) Ferner ist die Sperrerklärung ermessensfehlerhaft, weil sie auf einer unzutreffenden tatsächlichen Grundlage beruht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. Dezember 1987 - 1 C 29.85 - BVerwGE 78, 285 <296>). Die Annahme der Sperrerklärung, das Auskunftersuchen des Oberverwaltungsgerichts führe zwangsläufig zu einer weitgehenden oder vollständigen Offenlegung der Akteninhalte, insbesondere sensibler Informationen zu laufenden Strafverfahren oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, ist in tatsächlicher Hinsicht fehlerhaft. Denn das Oberverwaltungsgericht hat nur um eine Substantiierung der Angaben zu den von ihm näher bezeichneten Vorgängen gebeten. Wie spätestens im Vorlagebeschluss vom 21. März 2019 deutlich gemacht, ist damit lediglich um eine zur Identifizierung der Dokumente nötige, nähere thematische

Umschreibung des Akteninhalts sowie um eine Erläuterung der für einen Versagungsgrund sprechenden Tatsachen ersucht worden. Bei einem derart eingeschränkten Auskunftersuchen ist die Annahme nicht haltbar, es werde bereits die Offenlegung des Akteninhalts oder eine Preisgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verlangt.

- 33 dd) Schließlich ist die Sperrerklärung des Beklagten auch deswegen ermessensfehlerhaft, weil sie auf sachfremden Erwägungen beruht. Die Aufsichtsbehörde darf bei ihrer Entscheidung keine Gesichtspunkte tatsächlicher oder rechtlicher Art berücksichtigen, die nach Sinn und Zweck des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften oder allgemeiner Rechtsgrundsätze dabei keine Rolle spielen dürfen (vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Aufl. 2019, § 40 Rn. 90). In diesem Sinne sachfremd ist die Annahme, die etwaige Bekanntgabe zum Teil geschwärzter Informationen trage die Gefahr in sich "aus dem Zusammenhang gerissen und in einer Berichterstattung so dargestellt werden, wie es dem O-Ton der Berichterstattung" entspreche. Die Mutmaßung, die Offenlegung teilweise geschwärzter Unterlagen würde zur Desinformation führen, entbehrt schon in tatsächlicher Hinsicht einer sachlichen Prognosegrundlage. In rechtlicher Hinsicht können bei der Ermessensentscheidung über die Verweigerung von Auskünften gegenüber einem Gericht nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO aber von vornherein nur Geheimhaltungsgründe und nicht beliebige andere öffentliche Interessen an einer Auskunftsverweigerung eingestellt werden. Insofern ist es sachfremd, auf die Gefahr einer möglicherweise unkorrekten Berichterstattung abzustellen.
- 34 Diese Erwägung verstößt auch gegen den verfassungsrechtlichen Schutz der freien Berichterstattung von Rundfunk und Presse nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Mit dem verfassungsrechtlichen Schutz der Presse ist es unvereinbar, die Durchsetzung ihres Informationsinteresses von einer staatlichen Inhaltsbewertung des Informationsanliegens abhängig zu machen. Die Presse muss nach publizistischen Kriterien selbst entscheiden dürfen, was sie des öffentlichen Interesses für Wert hält und was nicht (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1999 - 1 BvR 653/96 - BVerfGE 101, 361 <389>). Dieses Gebot der staatlichen Inhaltsneutralität ist nicht nur für das Stadium der Publikation, sondern auch für das vorgelagerte Stadium der Recherche von Bedeutung. Es ist Sache der Presse

und der für sie Tätigen, selbst zu beurteilen, welche Informationen für sie erforderlich sind, um ein bestimmtes Thema zum Zweck einer möglichen Berichterstattung im Recherchewege aufzubereiten. Staatlichen Stellen ist es verwehrt, über den Informationswert bestimmter Gegebenheiten mit zu entscheiden, um auf diese Weise auf den Publikationsinhalt Einfluss zu nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 - BVerwGE 154, 222 Rn. 19 m.w.N.). Dies verbietet dem Staat auch, bei der Geheimhaltungsprüfung des § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO eine partielle Auskunftserteilung nur deshalb zu verweigern, weil er mutmaßt, die Presse wisse mit den Informationen nicht in professioneller Weise umzugehen und könne zu entstellenden Darstellungen gelangen.

35 ee) Aus den gleichen Gründen sachfremd ist die Erwägung, eine Auskunftserteilung über die streitgegenständlichen Dokumente sei zur Kontrolle der Exekutive nicht erforderlich. Das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur berichte regelmäßig selbst über seine Tätigkeit auf seiner Internetseite. Eine erste Aufklärung der "Dieselthematik" sei mit dem Bericht der Untersuchungskommission erfolgt, die weiterhin tages und transparent und für jeden zugänglich ihre Ergebnisse aufbereite. Es sei nicht erkennbar, warum der Kläger ein überwiegendes Interesse an Informationen haben sollte, die im Rahmen der Untersuchungskommission bereits geprüft worden seien und deren Aufarbeitung andauere. Auch mit diesen Ausführungen werden Aspekte in die Ermessensentscheidung des § 99 Abs. 1. Satz 2 VwGO eingestellt, die keinen sachlichen Bezug zu der geforderten Geheimhaltungsprüfung haben und darum dem Offenlegungsinteresse nicht entgegengehalten werden dürfen.

36 Ferner beruhen diese Ausführungen auf einer grundlegenden Verkennung der Bedeutung und des Werts, den Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einer freien Berichterstattung von Rundfunk und Presse im demokratischen Rechtsstaat beimisst. Der Presse kommt unter der Geltung des Grundgesetzes eine für die repräsentative Demokratie unerlässliche Kontroll- und Vermittlungsfunktion zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. September 2015 - 1 BvR 857/15 - NJW 2015, 3708 Rn. 16; BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 - BVerwGE 154, 222 Rn. 17). Damit unvereinbar ist die Erwägung staatlicher Stellen, eine Information nicht bekannt geben zu wollen, weil bereits eine hinreichende Eigenkontrolle bestehe.

- 37 4. Einer eigenständigen Kostenentscheidung bedarf es im Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO nicht, weil es sich im Verhältnis zum Hauptsacheverfahren um einen unselbstständigen Zwischenstreit handelt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Oktober 2018 - 20 F 15.16 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 74 Rn. 45 m.w.N.).

Dr. Häußler

Dr. Langer

Prof. Dr. Burmeister