



Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 20 F 11.17
OVG 14 PS 4/17

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2019:111019B20F11.17.0

hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts für Entscheidungen nach
§ 99 Abs. 2 VwGO

am 11. Oktober 2019

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Häußler,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Langer und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Henke

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Beigeladenen zu 2 wird der Beschluss des Niedersächsischen Obergerichtes vom 24. August 2017 geändert und der Entscheidungsauspruch wie folgt gefasst:

Die Sperrerklärung des Beigeladenen zu 2 in der Fassung vom 27. Oktober 2017 ist rechtswidrig, soweit sie sich auf die bereits offen gelegten Aktenteile und die Seiten 497 und 1206 bezieht. Im Übrigen wird der Antrag des Klägers abgelehnt.

Die weitergehende Beschwerde des Beigeladenen zu 2 wird zurückgewiesen.

Der Beigeladene zu 2 trägt ein Viertel und der Kläger drei Viertel der Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1, die diese selbst trägt.

G r ü n d e :

I

- 1 Dem Kläger geht es in dem diesem Zwischenverfahren zugrunde liegenden Hauptsacheverfahren darum, von der Beklagten Zugang zu den Prüfunterlagen für die Musterzulassung eines Luftsportgeräts zu erhalten.
- 2 Nachdem das Verwaltungsgericht der Beklagten aufgegeben hatte, die Unterlagen, auf die sich das Informationsbegehren des Klägers richtet, vorzulegen, gab der Beigeladene zu 2 unter dem 8. April 2016 (im Original fehlerhaft mit Jahreszahl "2015") eine Sperrerklärung gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO hinsichtlich

eines Teils der angeforderten Akten ab, weil diese Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthielten.

- 3 Auf Antrag des Klägers hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 4. April 2017 festgestellt, dass die Einsichtnahme in die vollständigen Verfahrensakten der Musterzulassung erforderlich und erheblich für die Entscheidung des Rechtsstreits ist, und die Frage der Rechtmäßigkeit der Sperrerklärung dem Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts zur Entscheidung vorgelegt.
- 4 Der Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts hat mit Beschluss vom 24. August 2017 festgestellt, dass die Sperrerklärung vom 8. April 2016 rechtswidrig ist, weil es an einer präzisierenden Umschreibung und Zuordnung der Geheimhaltungsgründe und an einer entsprechenden Aufbereitung der Akten fehle.
- 5 Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Beigeladenen zu 2. Dieser hält an der Sperrerklärung vom 8. April 2016 in einer mit Schreiben vom 27. Oktober 2017 modifizierten Form fest, wobei die Geheimhaltungsbedürftigkeit nicht mehr nur mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, sondern auch mit sonst drohenden Nachteilen für das Wohl des Bundes (Integrität der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bei der Musterprüfung und Musterzulassung) begründet wird.
- 6 Der Kläger tritt dem entgegen und ist weiterhin der Auffassung, dass die vollständigen Verfahrensakten der Musterzulassung dem Verwaltungsgericht vorzulegen seien.

II

- 7 Die zulässige Beschwerde hat überwiegend Erfolg.
- 8 Die Sperrerklärung des Beigeladenen zu 2 ist in der Fassung, die sie durch das Schreiben vom 27. Oktober 2017 erhalten hat, in den im Tenor bezeichneten Teilen rechtswidrig. Im Übrigen - und damit in ihrem überwiegenden Umfang - ist die Sperrerklärung rechtlich nicht zu beanstanden. Der Beschluss des Fachsenats des Oberverwaltungsgerichts war deshalb dahingehend zu ändern, dass

die Sperrerklärung (nur) rechtswidrig ist, soweit sie sich auf die bezeichneten Seiten bezieht; insoweit war auch die Beschwerde des Beigeladenen zu 2 zurückzuweisen. Im Übrigen war der Antrag des Klägers, der auf die vollständige Offenlegung der Verfahrensakten der Musterzulassung zielte, abzulehnen.

- 9 1. Gegenstand der gerichtlichen Prüfung ist die Sperrerklärung in der Fassung vom 27. Oktober 2017.
- 10 Es bestehen keine Bedenken dagegen, dass dabei die Geheimhaltungsbedürftigkeit der betroffenen Unterlagen nicht mehr, wie in der ursprünglichen Sperrerklärung vom 8. April 2016, nur mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, sondern auch mit sonst drohenden Nachteilen für das Wohl des Bundes begründet wurde. Verweigert eine oberste Bundesbehörde, wie hier der Beigeladene zu 2, die Vorlage von Akten mit der Begründung, dass das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten würde (§ 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO), so entscheidet das Bundesverwaltungsgericht (§ 99 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 VwGO). Dem Kläger wird damit im Zwischenstreit nach § 99 VwGO keine Instanz genommen, wenn sich die oberste Bundesbehörde erstmals im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht auf den Weigerungsgrund des Wohls des Bundes beruft.
- 11 Mit der Neufassung vom 27. Oktober 2017 hat der Beigeladene zu 2 zugleich die Zweifel ausgeräumt, die das Oberverwaltungsgericht daran hatte, ob die oberste Aufsichtsbehörde bei der ursprünglichen Sperrerklärung die Gründe für die Geheimhaltungsbedürftigkeit aufgrund eigener Erkenntnisse und Überzeugungen gewonnen hat. Der Beigeladene zu 2 hat sich die hier strittigen Akten durch den Beauftragten, bei dem sie verwahrt waren, zum Zwecke der Prüfung und Begründung der Geheimhaltungsbedürftigkeit vorlegen lassen und die Sperrklärung nunmehr ohne Bezugnahme auf fremde Unterlagen abgefasst. Dabei hat er auch die vom Oberverwaltungsgericht bemängelte präzisierende Umschreibung und Zuordnung der Geheimhaltungsgründe vorgenommen.
- 12 2. Soweit sich der Beigeladene zu 2 auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen beruft, ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang ein Grund

für die Verweigerung der Aktenvorlage nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO gegeben.

- 13 a) Zu den Vorgängen, die nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO ihrem Wesen nach geheim zu halten sind, gehören Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 28. November 2013 - 20 F 11.12 - juris Rn. 7 f. und vom 27. April 2016 - 20 F 13.15 - juris Rn. 20 f.). Zu den nach Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zählen dabei alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig sind. Neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen setzt ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Informationen geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Schutzzweck des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist die Verteidigung der wirtschaftlichen Stellung des Betroffenen gegenüber den Marktkonkurrenten. Erforderlich ist demnach eine Wettbewerbsrelevanz der offenzulegenden Unterlagen. Dabei lässt das vorliegende Zwischenverfahren eine Beweiserhebung im Sinne des § 98 VwGO i. V. m. den dort genannten Bestimmungen der Zivilprozessordnung in der Regel nicht zu (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 21. Februar 2008 - 20 F 2.07 - BVerwGE 130, 236 Rn. 33 und vom 2. Juli 2009 - 20 F 4.09 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 54 Rn. 10).
- 14 Diese Voraussetzungen sind bei den hier strittigen Prüfunterlagen eines Musterzulassungsverfahrens grundsätzlich erfüllt. Die Beklagte hat in dem beim Verwaltungsgericht anhängigen Hauptsacheverfahren plausibel erläutert, dass der Antragsteller für eine Musterzulassung umfangreiche Unterlagen einzureichen habe, um die Lufttüchtigkeit sowie die Festigkeit des Luftsportgeräts und seiner Bestandteile nachzuweisen. Die Unterlagen müssten detaillierte Beschreibungen zur Gestaltung und zur Bauausführung der einzelnen Bestandteile einschließlich einer Beschreibung der Herstellungsverfahren und Einreichung von Versuchsergebnissen enthalten. Die einzureichenden Konstruktionsunterlagen

enthielten dabei technisches Wissen, das die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betriebs des Inhabers der Musterzulassung maßgeblich bestimmen könne.

- 15 Ebenso ist die Wettbewerbsrelevanz der in den Verfahrensakten enthaltenen Informationen nach wie vor gegeben, auch wenn das Musterzulassungsverfahren bereits vor rund 14 Jahren abgeschlossen wurde. Der Kläger hat zwar im Hauptsacheverfahren geltend gemacht, dass Luftfahrzeuge der streitgegenständlichen Baureihe aktuell nicht mehr hergestellt würden; die Beklagte hat erklärt, dass sie dies nicht bestätigen könne. Hierauf kommt es jedoch nicht an, solange mit dem technischen Wissen über das hier gegenständliche Luftsportgerät die Produktion wiederaufgenommen oder dieses Wissen bei der Herstellung von ähnlichen Modellen oder Fortentwicklungen genutzt werden könnte. In diesem Sinne macht die Beigeladene zu 1, die - vermittelt über einen weiteren Verkaufsvorgang - aus der Insolvenzmasse des ursprünglichen Herstellers die Nutzungsrechte und das "know how" u.a. für das hier gegenständliche Luftsportgerät erworben und ihr Einverständnis zu einer Informationserteilung an den Kläger verweigert hat (§ 6 Satz 2 IFG), geltend, dass Dritte mit Hilfe der vorzulegenden Unterlagen die technischen Erfindungen und Lösungen auf ein anderes Luftfahrzeug übertragen könnten; die sehr umfangreichen und aufwendigen Berechnungen sowie die vielen Versuchsreihen zur Erlangung der Musterzulassung würden Dritte in die Lage versetzen, dies ohne den sonst üblichen finanziellen Aufwand und entsprechendes "know how" umzusetzen. Außerdem beabsichtige die Beigeladene zu 1, das Luftfahrzeug in absehbarer Zeit wieder zu bauen; man habe zu diesem Zweck bereits mit einem Produktionsbetrieb eine Vereinbarung unterzeichnet.
- 16 b) Von diesen Maßstäben ausgehend erweist sich die Sperrerklärung in der Fassung vom 27. Oktober 2017 als überwiegend rechtmäßig. Sie ist dahingehend auszulegen, dass sie einerseits Aktenteile freigibt, deren Vorlage in der ursprünglichen Sperrerklärung vom 8. April 2016 verweigert worden ist. Andererseits will sie bereits freigegebene Aktenteile sperren. Dies folgt daraus, dass schon am Anfang der Sperrerklärung vom 27. Oktober 2017 von einem teilweise Festhalten und einer Modifikation der ursprünglichen Sperrerklärung die Rede ist. Außerdem wird eine neue Auflistung der geheimhaltungsbedürftigen Seiten unter Benennung der Geheimhaltungsgründe gegeben. Diese neue Auflistung

enthält bislang gesperrte Seiten nicht, erfasst teilweise aber auch bereits offengelegte Seiten. Dass mit der Sperrerklärung vom 27. Oktober 2017 kein neuer Ordner mit den nunmehr freigegebenen Seiten vorgelegt worden ist, schadet nicht. Dies kann im weiteren Verfahren vor dem Verwaltungsgericht nachgeholt werden.

- 17 aa) Die Sperrerklärung ist rechtswidrig, soweit sie sich auf bereits offengelegte Aktenteile bezieht. Aufgrund der Sperrerklärung vom 8. April 2016 wurden dem Verwaltungsgericht bereits etliche Teile der nunmehr gesperrten Unterlagen übermittelt (z.B. S. 218 - 222, 285, 580, 585, 629, 630, 664, 677, 820 - 826 etc.). In diese offengelegten Unterlagen hat der Kläger bereits ausweislich des Schreibens vom 2. August 2016 Einsicht genommen. Sie liegen ihm in Kopie vor. In diesem Verfahrensstadium ist eine Sperrerklärung nicht mehr möglich. Die Sperrerklärung kann ihren Geheimhaltungszweck jedenfalls dann nicht mehr erreichen, wenn die Information bereits an den Interessenten übermittelt wurde und damit kein Geheimnis mehr ist (vgl. Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 99 Rn. 22). Daher ist eine nachträgliche Sperrerklärung in Bezug auf die bereits dem Kläger übermittelten Unterlagen rechtswidrig.
- 18 bb) Darüber hinaus ist die Sperrerklärung rechtswidrig, soweit sie sich auf die Seiten 497 und 1206 bezieht. Diese Seiten enthalten keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sondern ein Deck- und ein Vorblatt. Ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung dieser Seiten ist ebenso wenig wie bei den bereits offengelegten Inhaltsverzeichnissen, Deck- oder Vorblättern erkennbar.
- 19 cc) Im Übrigen ist die Sperrerklärung rechtmäßig. Der beschließende Fachsenat hat die verbleibenden gesperrten Seiten der ihm vollständig vorliegenden Prüfunterlagen (5 Ordner mit insgesamt 1459 durchlaufend paginierten Seiten) durchgesehen und sich davon überzeugt, dass die in der Sperrerklärung zu den betroffenen Seiten gegebenen Inhaltsbeschreibungen zutreffen und die bezeichneten Unterlagen den Schutz als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse genießen. Es handelt sich dabei um Beschreibungen des Luftfahrzeugs und seiner Bauteile, um detaillierte Zeichnungen, Graphiken, Tabellen und Berechnungen, um Ergebnisse von Messungen, Erprobungen und Versuchen sowie um zahlreiche Fotografien des Geräts und der Versuchsanordnungen. Sie beziehen sich alle-

samt auf das konkret zur Prüfung gestellte Muster und offenbaren für die Zwecke des Zulassungsverfahrens alle wesentlichen technischen Details, die als exklusives technisches Wissen allein dem Rechtsinhaber zustehen.

- 20 Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass der Beigeladene zu 2 dabei jeweils ganze Seiten gesperrt hat, auch wenn sich auf der jeweiligen Seite möglicherweise einzelne Angaben befinden, die isoliert betrachtet keinem Geheimschutz unterliegen. Es liegt in der Natur der Sache, dass integraler Bestandteil beispielsweise einer Konstruktionsdarstellung oder Berechnung auch allgemein oder zumindest in Fachkreisen bekannte mathematische, physikalische oder technische Methoden, Formeln oder Erfahrungssätze sind, die keine Betriebsgeheimnisse darstellen. Es ist nicht geboten, diese allgemein bekannten oder zugänglichen Bestandteile für die Zwecke der Aktenvorlage aus ihrem Anwendungszusammenhang in den Musterzulassungsunterlagen - etwa durch Schwärzungen des umliegenden Textes - "herauszupräparieren". Abgesehen davon, dass sich auch das Informationsinteresse des Klägers gerade nicht auf diese offenkundigen Bestandteile richtet, erstreckt sich der Schutz des Betriebsgeheimnisses auf den gesamten integralen Zusammenhang, in dem eine ggf. allgemein bekannte Methode oder Formel ihre konkrete technische Anwendung gefunden hat.
- 21 c) Soweit die Sperrerklärung vom 8. April 2016 in der Fassung vom 27. Oktober 2017 die Geheimhaltungsbedürftigkeit zusätzlich mit dem Schutz der Integrität der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung begründet, weil eine grundsätzliche Verpflichtung zur Offenlegung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen dazu führen würde, dass Hersteller die entsprechenden Informationen nicht mehr zur Verfügung stellen und Musterzulassungsverfahren dadurch faktisch unmöglich gemacht würden, werden keine Gesichtspunkte angeführt, die nicht schon im Rahmen des eben erörterten Weigerungsgrunds nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) berücksichtigt wären. Es kann deshalb vorliegend dahingestellt bleiben, ob auch der von dem Beigeladenen zu 2 geltend gemachte Weigerungsgrund des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO (Nachteile für das Wohl des Bundes) gegeben ist (vgl. zur "Integrität von Verwaltungsverfahren" unter dem Blickwin-

kel des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO: BVerwG, Beschluss vom 30. November 2015 - 20 F 7.15 - juris Rn. 11).

- 22 3. Soweit nach dem oben Gesagten ein Weigerungsgrund für die Aktenvorlage gegeben ist, bestehen auch gegen die nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderliche Ermessensausübung keine rechtlichen Bedenken. Der Beigeladene zu 2 hat in die Abwägung der Interessen zutreffend das von dem Kläger geltend gemachte Informationsinteresse und dessen prozessuale Rechte aus Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 103 Abs. 1 GG, die Wahrung des gegenläufigen Grundrechtsschutzes des Rechteinhabers aus Art. 12 und 14 GG, das Interesse an der Transparenz der Verwaltungsverfahren sowie die ordnungsgemäße und ungehinderte Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Musterprüfung und Musterzulassung) eingestellt. Hiernach ist nicht zu beanstanden, dass der Beigeladene zu 2 im Ergebnis dem Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Vorrang eingeräumt hat.
- 23 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Quotelung der Kostentragung berücksichtigt auch, dass der Beigeladene zu 2 mit der Erklärung vom 27. Oktober 2017 einzelne in der ursprünglichen Erklärung vom 8. April 2016 noch enthaltene Sperrungen zurückgenommen hat.
- 24 Die Beigeladene zu 1, die keinen eigenen Antrag gestellt und kein Rechtsmittel eingelegt hat und damit kein eigenes Kostenrisiko eingegangen ist (§ 154 Abs. 3 VwGO), trägt ihre notwendigen Aufwendungen selbst (§ 162 Abs. 3 VwGO).

Dr. Häußler

Dr. Langer

Dr. Henke