

Titel:

In-camera-Verfahren, Sperrerklärung, Beweisbeschluss, Amtsaufklärung, Aufgabenverteilung zwischen Hauptsachegericht und Fachsenat

Normenkette:

VwGO § 99 Abs. 2

Schlagworte:

In-camera-Verfahren, Sperrerklärung, Beweisbeschluss, Amtsaufklärung, Aufgabenverteilung zwischen Hauptsachegericht und Fachsenat

Fundstelle:

BeckRS 2025, 36378

Tenor

Der Antrag der Klägerin auf Entscheidung des Fachsenats nach § 99 Abs. 2 VwGO wird abgelehnt.

Gründe

I.

1

In dem zugrundeliegenden Hauptsacheverfahren vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth (Az. B 8 K 24.111) beantragt die Klägerin, die eine Kindertageseinrichtung und einen Kinderhort betreibt, den Beklagten zu verpflichten, ihr Einsicht in sämtliche Akten und Dokumente des Landratsamts W. ..., Kreisjugendamt, zu gewähren, die im Zusammenhang mit dessen Schreiben vom 21. November 2023 zu nach § 47 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VIII meldepflichtigen Ereignissen in den Einrichtungen stehen. Das Landratsamt hat die vom Gericht zur Prüfung der Zurückhaltungsgründe angeforderten Akten nicht vollständig herausgegeben. Zur Begründung beruft es sich insbesondere auf den Schutz von Informanten, Sozialdaten und behördlichen Interna.

2

In einem (ersten) Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO stellte der Fachsenat fest, dass die Sperrerklärung des beigeladenen Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales (im Folgenden: Ministerium) vom 23. Mai 2024 rechtswidrig ist. Auf den Beschluss vom 17. Oktober 2024 – G 1.24 – wird Bezug genommen.

3

Das Ministerium erließ unter dem 30. April 2025 erneut eine Sperrerklärung. Es entschied, dass von den bislang zurückbehaltenen Akten nur im Einzelnen bezeichnete Aktenteile gar nicht und andere nur nach Schwärzung bestimmter Daten herausgegeben werden dürfen, legte zur Begründung die einzelnen Geheimhaltungsgründe nach § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO dar und erläuterte seine Ermessenserwägungen.

4

Das Landratsamt übersandte die neue Sperrerklärung mit Schreiben vom 23. Mai 2025 dem Verwaltungsgericht und bot an, die nicht mehr gesperrten „Seiten der Klägerin zeitnah im Wege der Akteneinsicht zur Verfügung zu stellen“. Die Klägerin hielt dem mit Schreiben vom 2. September 2025 entgegen, ihrer Meinung nach bestünden keine Geheimhaltungsgründe. Wenn etwa zur Rechtfertigung der Aktensperre ausgeführt werde, bei Bekanntwerden der Informantinnen und Informanten müssten diese mit der Kündigung des Kindergartens- oder Arbeitsplatzes rechnen, sei dem entgegen zu halten, dass alle damals betreuten Kinder aktuell nicht mehr in den Kindertagesstätten der Klägerin seien und die aktuell Beschäftigten nicht zu dem im Sperrvermerk angeführten Personenkreis gehörten. Die Klägerin beantragte „vorsorglich“, ein Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO durchzuführen.

5

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 24. September 2025 entschieden, dass die dem Ministerium „übermittelten Aktenbestandteile ... dem Fachsenat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO vorzulegen sind, da sie entscheidungserheblich sind.“ Zur Begründung hat es ausgeführt, die Entscheidungserheblichkeit sei immer zu bejahen, wenn die Pflicht zur Vorlage der Behördenakten bereits Streitgegenstand des Verfahrens zur Hauptsache sei und die Entscheidung des Verfahrens zur Hauptsache offensichtlich allein von der – anhand des Inhalts der umstrittenen Akte zu beantworteten – Frage abhänge, ob die Akten, wie von der Behörde geltend gemacht, geheimhaltungsbedürftig seien.

6

Der Fachsenat hat das Ministerium beigeladen (§ 99 Abs. 2 Satz 6 VwGO) und die vollständigen Verwaltungsakten erhalten (§ 99 Abs. 2 Satz 5 VwGO). Der Sach- und Streitstand wurde am 2. Dezember 2025 mit den Beteiligten erörtert.

II.

7

Der sinngemäße Antrag der Klägerin, die Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung vom 30. April 2025 festzustellen, ist – derzeit – unzulässig. Der Antrag eines Verfahrensbeteiligten auf Entscheidung des Fachsenats im selbständigen Zwischenverfahren gemäß § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO setzt voraus, dass das Gericht der Hauptsache die Entscheidungserheblichkeit der gesperrten Unterlagen ordnungsgemäß bejaht. Daran fehlt es.

8

1. § 99 VwGO verteilt die Aufgaben zwischen dem Fachsenat und dem Gericht der Hauptsache so, dass zunächst das zur Sachentscheidung berufene Gericht zu prüfen und förmlich darüber zu entscheiden hat, ob und gegebenenfalls welche Informationen aus den Akten für eine Sachentscheidung erforderlich sind, bevor die oberste Aufsichtsbehörde nach § 99 Abs. 1 Satz 3 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. Eine Bindungswirkung entfällt auch dann, wenn das Gericht der Hauptsache seiner Verpflichtung nicht genügt, die ihm nach dem Amtsermittlungsgrundsatz zur Verfügung stehenden Mittel zur Aufklärung des Sachverhalts zu erschöpfen, um auf dieser Grundlage über die Erforderlichkeit der Aktenvorlage zu entscheiden (ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, B.v. 21.1.2016 – 20 F 2.15 – juris Rn. 4 m.w.N.).

9

Ist – wie hier – ein Anspruch auf Akteneinsicht Streitgegenstand des Verfahrens vor dem Gericht der Hauptsache, folgt daraus nicht zwingend, dass es für eine Sachentscheidung der Einsicht in die zurückgehaltenen Akten bedarf. Solche Streitigkeiten führen nicht gleichsam automatisch zu einem Verfahren vor dem Fachsenat. Das gilt zunächst hinsichtlich prozeduraler Geheimhaltungsgründe, die sich aus dem jeweiligen Fachgesetz ergeben und dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses dienen. Ebenso kann es Fallgestaltungen geben, bei denen es für die Feststellung materieller Geheimhaltungsgründe auf die Kenntnis des konkreten Akteninhalts nicht ankommt. Ob es zur Beurteilung des Geheimhaltungsbedarfs als Erkenntnishilfe der streitigen Akten bedarf, kann neben dem Zuschnitt der Geheimhaltungsgründe auch davon abhängen, ob der Akteninhalt seinem Gegenstand nach unstreitig ist und auf dieser Grundlage über die fachgesetzlichen Geheimhaltungsgründe entschieden werden kann (BVerwG, B.v. 12.10.2023 – 20 F 16.22 – juris Rn. 19).

10

Selbst wenn das Gericht der Hauptsache zunächst in einem Beweisbeschluss in ausreichender Weise die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Unterlagen verlautbart, kann es gleichwohl verpflichtet sein, die Entscheidungserheblichkeit aller oder einzelner Unterlagen nach Abgabe der Sperrerklärung nochmals zu überprüfen. Ist erst in der Sperrerklärung der Inhalt der angeforderten Unterlagen innerlich jedenfalls stichwortartig näher beschrieben worden, hat zunächst das zur Sachentscheidung berufene Gericht der Hauptsache zu prüfen und förmlich darüber zu befinden, ob es die im Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen ohne Einsichtnahme in die angeforderten Unterlagen auf der Grundlage der abstrakten

Umschreibung ihres Inhalts beantworten kann (BVerwG, B.v. 12.10.2023 – 20 F 16.22 – juris Rn. 20 m.w.N.).

11

2. Nach diesen rechtlichen Maßstäben fehlt es an der erforderlichen Grundlage für ein Verfahren vor dem Fachsenat. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 24. September 2025 entspricht – auch in Zusammenschau mit dem Beschluss vom 29. Juli 2024 – nicht den Anforderungen an einen Beweisbeschluss als Grundlage für ein Verfahren vor dem Fachsenat.

12

Das Verwaltungsgericht geht von der unzutreffenden Ansicht aus, die uneingeschränkte Kenntnis des zurückgehaltenen Akteneinhalts sei zwingende Voraussetzung für eine gerichtliche Entscheidung über die Klage auf Akteneinsicht und die vom Landratsamt geltend gemachten fachgesetzlichen Geheimhaltungsgründe. Deshalb hat es im Kern keinen Beweisbeschluss getroffen, sondern unter Hinweis auf die „immer“ bestehende Entscheidungserheblichkeit die Streitsache dem Fachsenat vorgelegt und dadurch faktisch in das Zwischenverfahren verschoben. Das genügt seit der zweiten Sperrerklärung vom 30. April 2025 nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen. Da das Ministerium nunmehr den Inhalt der zurückgehaltenen Aktenteile abstrakt umschrieben, verschiedenen Geheimhaltungsgründen zugeordnet und durchaus umfangreichere Teile teils ganz, teils mit nur vereinzelt Schwärzungen frei gegeben hat, stehen dem Verwaltungsgericht inzwischen Mittel zur Aufklärung des Sachverhalts zur Verfügung, um auf dieser Grundlage zur Sache oder über die Erforderlichkeit weiterer Aktenvorlage zu entscheiden. Diese Mittel hat es nicht ausgeschöpft.

13

So hätte es zunächst die nunmehr freigegebenen Aktenteile anfordern müssen, insbesondere die nur teilweise geschwärzten Blätter. Das Landratsamt hatte sie dem Verwaltungsgericht mit Schreiben vom 23. Mai 2025 angeboten, dann aber, wie die Vertreterin im Erörterungstermin bestätigt hat, mangels gerichtlicher Anforderung nicht vorgelegt. Sie befinden sich zusammen mit den ungeschwärzten Originalen noch bei den zurückgehaltenen Akten, die dem Fachsenat vorliegen. In Kenntnis des genauen Umfangs der gesperrten Aktenteile hätte das Verwaltungsgericht dann unter Berücksichtigung der abstrakten Umschreibung der Schwärzungen prüfen können und müssen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Kenntnis der gesperrten Teile für eine Entscheidung über die Hauptsacheklage erforderlich ist. Die Entscheidungserheblichkeit versteht sich nicht von selbst. Im Gegenteil dürfte es etwa naheliegen, dass es nicht der Kenntnis von Namen und Telefonnummern oder E-Mail-Adressen der Informanten bedarf, um zu prüfen, ob der Informantenschutz als materieller Geheimhaltungsgrund die Zurückbehaltung der entsprechenden Aktenteile gegenüber dem Akteneinsichtsrecht der Klägerin rechtfertigt.

14

Aber auch hinsichtlich der vollständig zurückbehaltenen Aktenblätter drängt sich die Entscheidungserheblichkeit keineswegs auf, sondern bedarf weiterer Aufklärung und Prüfung durch das Hauptsachegericht. So wird im Sperrvermerk etwa die vollständige Zurückbehaltung von Blatt 39 der Akte 1 (Fernsprechnotiz zu einem sexuellen Übergriff auf ein Kind im Hort am 19.10.2023) unter Hinweis auf § 25 Abs. 3 SGB X i.V.m. § 65 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VIII gerechtfertigt. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit gegenüber der Klägerin (als Trägerin der Einrichtung) ist jedoch fraglich, weil nach den freigegebenen Aktenteilen davon auszugehen ist, dass diese den Vorfall und die Namen der beteiligten Personen bereits kennt. Denn in einer E-Mail vom 26. Oktober 2023 hat eine Mitarbeiterin der Klägerin dem Landratsamt auf dessen Anfrage mitgeteilt, „dass wir insbesondere die von dem Ereignis am 19.10.2023 unmittelbar betroffenen sorgeberechtigten Eltern informiert und mit diesen und den betroffenen Kindern gesprochen ... haben“ (Blatt 4 der dem Verwaltungsgericht elektronisch vorgelegten Behördenakten). Allgemein stellt sich die Rechtsfrage, inwieweit der vom Landratsamt für eine Aktensperrung angeführte Sozialdatenschutz – abgesehen vom Informantenschutz – fachgesetzlich überhaupt im aufsichtsrechtlichen Verhältnis gegenüber der Klägerin eingreifen kann, wenn die Daten bei dieser als Einrichtungsträgerin „angefallen“ sind.

15

Ohne eine solche Aufklärung und ordnungsgemäße – differenzierte – Verlautbarung der Entscheidungserheblichkeit durch das Hauptsachegericht fehlt es insgesamt an den Voraussetzungen für ein In-camera-Verfahren vor dem Fachsenat.

3. Einer eigenständigen Kostenentscheidung bedarf es im Verfahren vor dem Fachsenat nach § 99 Abs. 2 VwGO nicht, weil es sich im Verhältnis zum Hauptsacheverfahren um einen unselbstständigen Zwischenstreit handelt.