

Titel:

Kein Informationsanspruch über ein die Aufgaben der ZITIS betreffendes Rechtsgutachten

Normenketten:

IFG § 3 Nr. 4, Nr. 8

VwGO § 82, § 92

GG Art. 19 Abs. 4 S.1

SÜG § 4 Abs. 2, § 35

Leitsätze:

1. Die Rücknahmefiktion des § 92 Abs. 2 VwGO darf nicht als eine Sanktion für einen Verstoß gegen prozessuale Mitwirkungspflichten oder unkooperatives Verhalten eines Beteiligten gedeutet oder eingesetzt werden. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Geschäftsadresse kann unter besonderen Umständen als ladungsfähige Anschrift eines Klägers genügen, wenn die ernsthafte Möglichkeit einer Zustellung besteht und schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen die Mitteilung der Wohnanschrift rechtfertigen. (Rn. 38 – 39) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Einstufung einer amtlichen Information als Verschlussache erfolgt dokumentenbezogen. Es genügt, dass das gesamte Dokument als Verschlussache eingestuft wird, sofern die materiellen Gründe hierfür plausibel dargelegt und zum maßgeblichen Zeitpunkt noch gegeben sind. (Rn. 44 – 46) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Offenlegung eines als „VS-NfD“ eingestuften Rechtsgutachtens zur Aufgabenerfüllung der ZITIS ist ausgeschlossen, weil nachvollziehbar zu prognostizieren ist, dass seine Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland nachteilig sein kann. (Rn. 52 – 55) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Betreibensaufforderung, Fortführung des Verfahrens, Informationszugang, Verschlussache, VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH, Klagezulässigkeit, Geheimhaltungsinteresse, Beweisantrag, Rücknahmefiktion, Geschäftsanschrift, Informationsfreiheitsgesetz, ZITIS, Rechtsgutachten, Sicherheitsinteressen, ladungsfähige Anschrift, Informationsfreiheit

Vorinstanzen:

VG München, Urteil vom 09.02.2024 – 32 K 21.6239

VG München, Beschluss vom 18.11.2021 – M 32 K 21.2681

Fundstellen:

LSK 2025, 40703

ZGI 2026, 124

Tenor

I. Unter Aufhebung von Ziffer I des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 18. November 2021 – M 32 K 21.2681 – und von Ziffer I des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 9. Februar 2024 – M 32 K 21.6239 – wird die Klage nach Fortführung des Verfahrens abgewiesen.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen. Ziffer II des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 18. November 2021 und Ziffer II des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 9. Februar 2024 werden aufgehoben.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1

Der nach seinem Bekunden journalistisch tätige Kläger wendet sich gegen die Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG).

2

Mit E-Mail vom 14. Dezember 2020 beantragte der Kläger bei der Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) unter Hinweis auf eine Bundestagsdrucksache (19/24979 S. 40) Zugang zu einem dort genannten „Rechtsgutachten zur Aufgabenerfüllung der ZITiS“ aus dem Jahr 2018.

3

Die ZITiS lehnte mit Entscheidung vom 5. Januar 2021 den Antrag ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus: Zwar stelle das Rechtsgutachten eine amtliche Information nach § 2 Nr. 1 IFG dar. Es bestehe jedoch nach § 3 Nr. 8 IFG kein Anspruch auf Zugang zu dem Gutachten. § 3 Nr. 8 IFG bezwecke den lückenlosen Schutz der Tätigkeit von Nachrichtendiensten und schließe damit den Anspruch auf Zugang zu Informationen umfassend aus, ungeachtet der Behörde, bei der der Antrag gestellt worden sei. Das gegenständliche Rechtsgutachten analysiere die Aufgabenerfüllung der ZITiS in Bezug auf ihre Zusammenarbeit mit Nachrichtendiensten.

4

Gegen die Entscheidung erhob der Kläger Widerspruch. Diesen wies die ZITiS mit Widerspruchsbescheid vom 14. April 2021 zurück; weiter bestimmte sie, dass der Kläger die Kosten des Widerspruchsverfahrens zu tragen hat, und setzte eine Gebühr in Höhe von 30 Euro fest. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus: Der Anspruch auf Informationszugang bestehe nicht, weil ein Ablehnungsgrund nach § 3 Nr. 8 IFG vorliege. Die Ausnahme gelte nicht vollumfänglich für ZITiS, sondern nur für die Bereiche, die aufgrund ihrer Aufgabenstellung in besonders enger Beziehung zu Nachrichtendiensten stünden. § 3 Nr. 8 IFG sei funktional auszulegen; entscheidend für den Schutzbereich der Norm sei die Wahrnehmung von sicherheits- und nachrichtendienstlichen Angelegenheiten. Das Rechtsgutachten zur Aufgabenerfüllung der ZITiS betreffe gerade diesen Bereich, da es die Zusammenarbeit von ZITiS mit Nachrichtendiensten analysiere. Darüber hinaus sei ein Informationsanspruch auch aus Gründen des Geheimschutzes nach § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen, weil das Gutachten einer Verschlussacheneinstufung unterliege.

5

Die angesprochene Einstufung aus Verschlussache „VS-NfD“ erfolgte anlässlich des Erlasses des Widerspruchsbescheids.

6

Der Widerspruchsbescheid wurde dem Kläger ausweislich der hierüber gefertigten Zustellungsurkunde am 16. April 2021 unter der Geschäftsadresse von netzpolitik.org zugestellt.

7

Der Kläger hat am 17. Mai 2021 (Montag) unter Angabe der Anschrift „c/o netzpolitik.org“ Klage beim Verwaltungsgericht erhoben (Az. M 32 K 21.2681). Bereits mit der Bestätigung des Eingangs der Klage erfragte das Verwaltungsgericht beim Kläger, ob dieser unter der angegebenen Anschrift wohne. Hierauf antwortete er, dies sei nicht der Fall. Er bitte um Verständnis dafür, dass er seine Wohnanschrift nicht mitteilen möchte. Er erhalte als Journalist und Kritiker der als gewaltbereit und militant bekannten rechtsextremen Szene regelmäßig Drohungen, die sich gegen seine körperliche Unversehrtheit richteten. Es liege daher auch eine Melderegisterauskunftssperre für seine Wohnanschrift vor. Mit Verfügung vom 17. August 2021 forderte das Verwaltungsgericht den Kläger unter Hinweis auf § 92 Abs. 2 VwGO auf, seine ladungsfähige Anschrift mitzuteilen; die Angabe einer c/o-Adresse genüge auch bei anwaltlicher Vertretung nicht, da z.B. eine Anordnung des persönlichen Erscheinens oder Kostenrechnungen direkt an die Mandantschaft erfolgten. In einem Schriftsatz vom 21. September 2021 teilte der Kläger u.a. mit, bei der angegebenen Anschrift handele es sich um diejenige seines Arbeitsplatzes. Dort halte er sich regelmäßig auf. Sein Name stehe am Briefkasten. Er vertrete weiterhin die Auffassung, dass in Bezug auf seine private Adresse ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse vorliege. Mit Schreiben vom 29. Oktober 2021 bestand das Verwaltungsgericht auf der Mitteilung einer Wohnanschrift; alle Prozessdaten, also auch die

Wohnanschriften der Beteiligten, unterlägen strenger datenschutzrechtlicher Diskretion und würden selbstverständlich nicht an Dritte herausgegeben. Nachdem hierauf keine Reaktion mehr erfolgt war, stellte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 18. November 2021 das Verfahren ein; die Klage gelte als zurückgenommen.

8

Mit Schriftsatz vom 29. November 2021 beantragte der Kläger, das eingestellte Verfahren fortzusetzen.

9

Das Verwaltungsgericht stellte hierauf mit Urteil vom 9. Februar 2024 (Az. M 32 K 21.6239) fest, dass das Klageverfahren durch Fiktion der Klagerücknahme beendet wurde. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Die Klage gelte gemäß § 92 Abs. 2 Satz 1 VwGO als zurückgenommen (§ 92 Abs. 3 VwGO). Das Vorgehen des Gerichts im Bezugsverfahren habe auf der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beruht, wonach die Angabe einer ladungsfähigen Anschrift eines Beteiligten zu den notwendigen Angaben nach § 82 Abs. 1 VwGO gehöre und diese Anschrift bei natürlichen Personen in der Regel die Wohnanschrift zu sein habe.

10

Mit Beschluss vom 28. Juni 2024 hat der Senat auf Antrag des Klägers die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wegen ernstlicher Zweifel an dessen Richtigkeit zugelassen.

11

Der Kläger führt zur Begründung der Berufung im Wesentlichen aus: Die Klage sei zulässig. Er sei hinreichend bezeichnet i.S.v. § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Angabe der c/o-Anschrift seines Arbeitsplatzes genüge den Voraussetzungen im vorliegenden Fall. Er sei bei netzpolitik.org seit 2008 beschäftigt und seit 2012 festangestellt. Sein Name stehe dort auf dem Briefkasten. Es sei auch zu berücksichtigen, dass er die Informationen im Rahmen seiner Tätigkeit als investigativer Journalist begehre. Ergänzend werde darauf verwiesen, dass aufgrund einer bestehenden Bedrohungslage für ihn eine Melderegistersperre eingetragen sei. Das Verwaltungsgericht habe keine Fiktion der Klagerücknahme annehmen dürfen. Die Klage sei auch begründet. § 3 Nr. 8 IFG stehe seinem Anspruch auf Zugänglichmachung des Rechtsgutachtens nicht entgegen. ZITIS sei zwar inzwischen als Behörde in § 1 der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV) aufgenommen. Der vom Informationszugang ausgenommene Bereich sei hier jedoch nicht betroffen. Es sei auch nicht ersichtlich, dass das Geheimhaltungsbedürfnis fortbestehe.

12

Der Kläger beantragt,

13

das Urteil des VG München vom 09.02.2024 – M 32 K 21.6239 – abzuändern und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 05.01.2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 14.04.2021 zu verpflichten, dem Kläger das von ihm am 14.12.2020 angefragte Rechtsgutachten zur Aufgabenerfüllung der Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich zugänglich zu machen,

14

sowie die Revision zuzulassen.

15

Die Beklagte beantragt,

16

die Berufung zurückzuweisen,

17

hilfsweise,

18

die Streitsache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückzuverweisen.

19

Zur Begründung ihres Antrags trägt die Beklagte im Wesentlichen vor: Das Verwaltungsgericht habe die Voraussetzungen des § 92 Abs. 2 Satz 1 VwGO zu Recht bejaht. Unterstelle man, dass das Klageverfahren nicht durch Fiktion der Zurücknahme beendet worden sei, wäre die Sache gemäß § 130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO an das Verwaltungsgericht zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen. Es sei zweifelhaft, ob die Angabe einer c/o-Anschrift in der Klage den Voraussetzungen des § 82 Abs. 1 VwGO genüge. Der Kläger mache vorliegend keinen presserechtlichen Auskunftsanspruch geltend, sondern Informationszugang auf der Grundlage des „Jedermannsrechts“ des § 1 Abs. 1 IFG. Auf der Grundlage des bisherigen Klägervorbringens stünden keine schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen der Angabe einer ladungsfähigen Anschrift entgegen; sie sei auch nicht anderweitig unzumutbar. Nur äußerst vorsorglich werde vorgetragen, dass dem begehrten Informationszugang jedenfalls die Ausschlussgründe des § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG in Verbindung mit der Verschlussachenanweisung sowie des § 3 Nr. 8 IFG entgegenstünden. Daher komme es nicht darauf an, inwiefern auch der durch § 6 Satz 1 IFG gewährleistete Schutz des geistigen Eigentums des Verfassers und damit Urhebers des Gutachtens den Informationszugang vorliegend ausschließe, weswegen sie auch von der Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens nach § 8 Abs. 1 IFG abgesehen habe. Das Rechtsgutachten sei zu Recht als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ („VS-NfD“) eingestuft. Die Informationen der ZITiS in dem von § 1 Nr. 7 SÜFV bezeichneten Bereich seien gemäß § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG vom Informationszugang ausgenommen. Sofern die Behörden des Bundes mit Sicherheitsaufgaben, die die ZITiS nach ihrem Errichtungserlass unterstütze und berate, keine Nachrichtendienste seien, seien sie weitgehend ihrerseits in § 1 Nr. 7 SÜFV aufgeführt, und zwar im Hinblick auf gerade den Aufgabenbereich, in dem sie auch mit der ZITiS kooperierten. § 3 Nr. 8 IFG sei auch unter diesem Gesichtspunkt einschlägig. Das Gutachten erläutere unter anderem die Aufgabenwahrnehmung der ZITiS, gerade auch für die Geheimdienste, anhand konkreter Beispiele und enthalte mit der Sammlung an Varianten der Unterstützung der Sicherheitsbehörden durch die ZITiS und in Gestalt des Verfahrens zum Jahresarbeitsprogramm mittelbar Informationen über die Arbeitsweise der Geheimdienste.

20

Der Kläger hat mit Schriftsatz vom 6. Oktober 2025 zu der Erwiderung der Beklagten Stellung genommen. Er führt u.a. aus, eine Einstufung als Verschlussache müsse informationsbezogen sein. Das Ausreichen einer Dokumentenbezogenheit der Einstufung lasse sich aus den geltenden rechtlichen Regelungen nicht ableiten.

21

Die Beklagte hat im Berufungsverfahren eine teilweise geschwärzte Verwaltungsakte übermittelt.

22

In der mündlichen Verhandlung am 8. Oktober 2025 hat der Kläger den folgenden bedingten Beweisantrag gestellt:

23

Es wird beantragt, zum Vortrag der Beklagten, der vom Kläger beantragten Zugänglichmachung des Gutachtens zur Aufgabenerfüllung der ZITiS stünde entgegen, dass die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland nachteilig sein könnte, sowie dafür, dass das Gutachten die in § 2 des Erlasses über die Errichtung der Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich vom 6. April 2017 genannten Aufgaben zur Unterstützung und Beratung der Nachrichtendienste des Bundes betrifft, Beweis zu erheben durch Anordnung der Vorlage des vollständigen und ungeschwärzten Gutachtens.

24

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten (einschließlich der Akten des Zulassungsverfahrens 5 ZB 24.613 und der Akten des Verwaltungsgerichts M 32 K 21.2681 und M 32 K 21.6239) und der Verwaltungsakte sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 8. Oktober 2025 verwiesen.

Entscheidungsgründe

25

Die Berufung des Klägers hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig (dazu A.), aber nicht begründet. Das Verwaltungsgericht geht allerdings zu Unrecht davon aus, dass das Klageverfahren durch Fiktion der

Klagerücknahme beendet wurde (dazu B.I.). Der Senat gelangt bei der von ihm durchzuführenden Prüfung des Informationszugangsbegehrens des Klägers (dazu B.II.) auch zu dem Ergebnis, dass seine Klage zulässig ist (dazu B.III.). Die Klage ist jedoch unbegründet (dazu B.IV.). Der vom Kläger in der mündlichen Verhandlung bedingt gestellte Beweisantrag ist abzulehnen (dazu B.V.).

A.

26

Die Berufung des Klägers ist zulässig. Sie ist aufgrund der Zulassung durch den Senat statthaft. Der Kläger hat die Berufung auch innerhalb der auf einen von ihm rechtzeitig gestellten Antrag verlängerten Frist (vgl. § 124a Abs. 6 Satz 1 und 3, Abs. 3 Satz 3 VwGO) begründet.

27

Der Zulässigkeit der Berufung steht nicht entgegen, dass der Kläger nach wie vor im gerichtlichen Verfahren seine Wohnanschrift nicht angibt. Müsste der Kläger, damit seine Berufung zulässig ist, seine Wohnanschrift angeben, müsste er seinen Rechtsstandpunkt aufgeben, weshalb es sich um eine Frage der Begründetheit handelt. Dementsprechend hat etwa das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 13. April 1999 die Revision eines Klägers, der sich weigerte, eine ladungsfähige Anschrift anzugeben, als „unbegründet“ angesehen (BVerwG, U.v. 13.5.1999 – 1 C 24.97 – NJW 1999, 2608 = juris Rn. 17).

28

Dass der Kläger schriftsätzlich und auch in der mündlichen Verhandlung nicht ausdrücklich einen Antrag gestellt hat, das Klageverfahren fortzuführen, der Berufungsantrag vielmehr sogleich auf den Erlass der begehrten Sachentscheidung gerichtet ist, führt ebenfalls nicht zur Unzulässigkeit der Berufung. Die insoweit geäußerten Bedenken der Beklagten sind nicht berechtigt. Der Antrag auf Erlass der Sachentscheidung enthält denknötwendig zugleich den Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens – wie auch der erstinstanzlich gestellte Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens nicht um seiner selbst willen gestellt wurde, sondern darauf zielte, dass über das Begehren in der Sache entschieden wird. Indem der Kläger bereits einen Sachantrag stellt, bringt er jedenfalls der Sache nach nicht zuletzt zum Ausdruck, dass er nicht eine Zurückverweisung der Sache an das Verwaltungsgericht i.S.d. § 130 Abs. 2 VwGO beantragen möchte.

B.

29

Die Berufung ist nicht begründet.

30

I. Das Verwaltungsgericht geht allerdings zu Unrecht davon aus, dass das Klageverfahren durch Fiktion der Klagerücknahme beendet wurde. Die Voraussetzungen für eine Betreibensaufforderung nach § 92 Abs. 2 Satz 1 VwGO lagen zum maßgeblichen Zeitpunkt ihres Erlasses (vgl. BVerfG, B.v. 7.2.2023 – 2 BvR 1057/22 – NVwZ-RR 2023, 691 = juris Rn. 34, 38) im August 2021 nicht vor.

31

1. § 92 Abs. 2 VwGO enthält eine Regelung wegen unterstellten Wegfalls des Rechtsschutzinteresses (vgl. – auch zum Folgenden – BVerfG, B.v. 17.9.2012 – 1 BvR 2254/11 – NVwZ 2013, 136 = juris Rn. 28). Die Regelung ist grundsätzlich von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Allerdings führt die Rücknahmefiktion zur Beendigung des Rechtsschutzverfahrens mit möglicherweise irreversiblen Folgen, insbesondere wenn behördliche Ausgangsentscheidungen dadurch in Bestandskraft erwachsen, ohne dass der Kläger dies durch ausdrückliche Erklärung in bewusster Entscheidung herbeigeführt hätte. Die Handhabung eines solch scharfen prozessualen Instruments muss daher im Lichte der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG unter strikter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben erfolgen, verstanden als Ausnahme von dem Grundsatz, dass ein Kläger das von ihm eingeleitete Verfahren auch durchführen will. Namentlich darf § 92 Abs. 2 VwGO nicht als eine Sanktion für einen Verstoß gegen prozessuale Mitwirkungspflichten oder unkooperatives Verhalten eines Beteiligten gedeutet oder eingesetzt werden. Hierfür ist die Rücknahmefiktion nicht konzipiert. Sie soll vielmehr nur die Voraussetzungen für die Annahme eines weggefallenen Rechtsschutzinteresses festlegen und gesetzlich legitimieren.

32

2. Davon ausgehend durfte das Verwaltungsgericht im August 2021 nicht wegen der bisherigen Weigerung des Klägers, seine Wohnanschrift mitzuteilen, auf das Fehlen seines Rechtsschutzinteresses schließen. Sein bisheriges prozessuales Verhalten gab keinen Grund für die Annahme, er habe kein Interesse (mehr) an einer (Sach-)Entscheidung. Vielmehr sanktionierte das Verwaltungsgericht mit der Betreibensaufforderung lediglich den von ihm angenommenen Verstoß des Klägers gegen § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

33

Selbst wenn der Kläger nicht in einer den Anforderungen des § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO genügenden Weise bezeichnet wäre, so führte dies nach ständiger Rechtsprechung, sofern er erfolglos nach § 82 Abs. 2 VwGO zur Ergänzung seiner Angaben aufgefordert worden wäre, lediglich zur Unzulässigkeit der Klage (vgl. BVerwG, U.v. 13.4.1999 – 1 C 24.97 – NJW 1999, 2608 = juris Rn. 42 f.; U.v. 15.8.2019 – 1 A 2.19 – juris Rn. 12 ff.), nicht aber zu der Annahme eines fehlenden Rechtsschutzinteresses.

34

II. Die Sache ist nicht an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Der hilfsweise gestellte Antrag der Beklagten auf Zurückweisung an das Verwaltungsgericht ist dementsprechend abzulehnen.

35

Wird im Berufungsverfahren festgestellt, dass ein erstinstanzliches Klageverfahren nicht durch die Fiktion der Klagerücknahme beendet worden ist, hat das Berufungsgericht darüber zu entscheiden, ob es die Sache an das Verwaltungsgericht zurückverweist (vgl. § 130 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) oder in der Sache selbst entscheidet (vgl. BayVGh, B.v. 6.6.2016 – 22 B 16.611 – juris Rn. 28).

36

Der Senat übt sein ihm insoweit eingeräumtes Ermessen dahingehend aus, dass er – trotz des Zurückverweisungsantrags der Beklagten (vgl. § 130 Abs. 2 VwGO) – in der Sache selbst entscheidet. Ausschlaggebend dafür ist, dass die Klageerhebung zum Zeitpunkt der Entscheidung des Senats bereits knapp viereinhalb Jahre zurücklag. Da kaum zu erwarten ist, dass eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts in der Sache sofort rechtskräftig werden würde, würde der rechtskräftige Abschluss des Verfahrens nicht unerheblich hinausgezögert werden. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Fall eine Beweisaufnahme nur dahingehend ernsthaft in Betracht kommt, dass das Gericht das in Rede stehende Gutachten anfordert. Einen entsprechenden Beweisbeschluss könnte gegebenenfalls auch der Senat treffen.

37

III. Die Klage ist zulässig.

38

Nach § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO muss die Klage u.a. den Kläger bezeichnen. Zur Bezeichnung des Klägers gehört regelmäßig auch die Angabe der ladungsfähigen Anschrift, d.h. bei natürlichen Personen in der Regel der (Wohnungs-)Anschrift, unter welcher der Kläger tatsächlich zu erreichen ist (vgl. BVerwG, U.v. 24.3.2021 – 6 C 4.20 – NVwZ-RR 2021, 607 = juris Rn. 11). Dies gilt auch dann, wenn der Kläger von einem Prozessbevollmächtigten vertreten wird. Die Pflicht zur Angabe der Anschrift entfällt (nur), wenn ihre Erfüllung ausnahmsweise unmöglich oder unzumutbar ist (BVerwG, U.v. 13.4.1999 – 1 C 24.97 – NJW 1999, 2608 = juris Rn. 40). Ein solcher Ausnahmefall ist etwa gegeben, wenn der Angabe der Anschrift unüberwindliche oder nur schwer zu beseitigende Schwierigkeiten oder schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Wird ein Ausnahmefall geltend gemacht, müssen dem Gericht die insoweit maßgebenden Gründe dargelegt werden, damit es prüfen kann, ob ausnahmsweise auf die Mitteilung einer ladungsfähigen Anschrift verzichtet werden kann.

39

Im vorliegenden Fall geht es nicht darum, dass der Kläger überhaupt keine Anschrift mitgeteilt hat, sondern lediglich darum, ob es ausreichend ist, dass er seine „Geschäftsanschrift“ mitgeteilt hat. Das ist unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falls zu bejahen. Der Senat schließt sich im Ergebnis dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (B.v. 7.10.2016 – OVG 11 S 28.16 – juris Rn. 5) an, das unter Hinweis auf zivilgerichtliche Rechtsprechung entschieden hat, dass als ladungsfähige Anschrift auch die Angabe einer Arbeitsstelle genügen kann, wenn die ernsthafte Möglichkeit besteht, dass unter dieser Anschrift eine Zustellung durch Übergabe gelingen wird (vgl. § 177 ZPO sowie BGH, U.v. 20.1.2015 – IV ZR

137/14 – juris Rn. 14). Es bestehen nach Einschätzung des Senats keine Zweifel daran, dass dies im vorliegenden Fall anzunehmen ist. Nicht zuletzt erreichte den Kläger unter seiner Geschäftsadresse der Widerspruchsbescheid vom 14. April 2021. Im Übrigen verweist der Kläger im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof zu Recht darauf, dass das Bundesverwaltungsgericht in einer vergleichbaren Konstellation ebenfalls die Angabe einer Geschäftsadresse hat genügen lassen; in dem Urteil vom 28. Oktober 2021 (10 C 3.20 – NVwZ 2022, 326 = juris), dessen Rubrum der Kläger vorgelegt hat, spricht das Gericht die Problematik nicht einmal an.

40

IV. Die Klage ist nicht begründet. Dem vom Kläger geltend gemachten Anspruch auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz steht zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung jedenfalls der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG entgegenstehen. Der Bescheid der ZITiS vom 5. Januar 2021 und die Zurückweisung des Widerspruchs des Klägers mit Bescheid vom 14. April 2021 sind dementsprechend rechtlich nicht zu beanstanden (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

41

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jeder – und damit auch der Kläger – nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes gegenüber den Behörden des Bundes Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

42

1. Bei der ZITiS handelt es sich um eine Behörde des Bundes; sie wurde mit Erlass des Bundesministerium des Innern vom 6. April 2017 (GMBI 2017, S. 274) als nicht rechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich dieses Ministeriums errichtet (vgl. § 1 Abs. 1 des Erlasses). Das in Rede stehende Gutachten ist auch eine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung und damit eine amtliche Information (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Nr. 1 IFG).

43

2. Dem vom Kläger geltend gemachten Anspruch steht der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG entgegen. Der Anspruch auf Informationszugang besteht nach dieser Vorschrift u.a. nicht, wenn die Information einer durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt. Die damit angesprochene Allgemeine Verwaltungsvorschrift ist die auf der Grundlage von § 35 Abs. 1 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) erlassene Verschlussachenanweisung (VSA; zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung in der Fassung vom 13. März 2023, GMBI. 2023, S. 542 [n.F.]; zuvor – und für die Einstufung im April 2021 maßgeblich – Fassung vom 10. August 2018, GMBI. 2018, S. 826 [a.F.]).

44

a) Das in Rede stehende Gutachten ist am Tag des Erlasses des Widerspruchsbescheids von der Referentin, die auch den Widerspruchsbescheid unterzeichnet hat, als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ („VS-NfD“) eingestuft worden. Dass sich die Einstufung auf das Gutachten in Gänze und nicht auf einzelne in ihm enthaltene Aussagen bezieht, entspricht den einschlägigen rechtlichen Regelungen des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und der Verschlussachenanweisung; der vom Kläger für nötig gehaltene Informationsbezug ist nicht erforderlich. So bestimmt § 20 Abs. 6 Satz 1 VSA, dass, wenn „eine Verschlussache aus mehreren, unterschiedlich eingestuften Teilen [besteht], alle Teile mit ihrem jeweiligen Geheimhaltungsgrad und die Verschlussache in ihrer Gesamtheit nach dem höchsten Geheimhaltungsgrad zu bezeichnen sind.“ Bei der Herstellung ist ein geeignetes individuelles Merkmal wie das – typischerweise einen ganzen Vorgang bezeichnendes – Geschäftszeichen zu verwenden (vgl. § 20 Abs. 2 Nr. 6 VSA).

45

Über die Inbezugnahme der Verschlussachenanweisung in § 3 Nr. 4 IFG ergeben sich – bezogen auf den Informationszugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz – keine anderen Anforderungen an die Einstufung. Auch eine Information i.S.d. § 3 Nr. 4 IFG ist eine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung i.S.d. § 2 Nr. 1 IFG. § 3 Nr. 4 IFG liegt dementsprechend die Vorstellung zugrunde, dass die Aufzeichnung als Verschlussache eingestuft wird und nicht jede einzelne in der Aufzeichnung enthaltene Angabe. Das Informationsfreiheitsgesetz stimmt darin mit dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz überein, das – soweit es um elektronische oder in Papierform vorhandene Dokumente geht – trotz möglicherweise teilweise missverständlicher Terminologie von einer Einstufung des Dokuments und nicht von einer Einstufung

einzelner Angaben in einem Dokument ausgeht. Besonders deutlich wird dies in § 3 Abs. 4 SÜG, der zwischen dem Zugang zu einer Verschluss Sache und der dadurch erlangten Kenntnis von Informationen differenziert; diese Differenzierung wäre sinnlos, wenn einzelne „Informationen“ eingestuft werden müssten. Dementsprechend nennt die Verschluss sachenanweisung (n.F.) in ihrem § 2 Abs. 1 als Beispiele „geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse“ insbesondere „Schriftstücke“ und „elektronische Dateien“.

46

Auch wenn in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts soweit ersichtlich die von den Beteiligten erörterte Problematik nicht ausdrücklich entschieden worden ist, geht sie doch der Sache nach von der dokumentbezogenen Sichtweise aus (vgl. etwa BVerwG, U.v. 28.2.2019 – 7 C 20.17 – NVwZ 2019, 1050 = juris Rn. 34: Geheimhaltungsbedürftigkeit der „Unterlagen“, Einstufung von „Aktenteilen“ und „Geheimhaltungsgrad eines anderen Dokuments“). Diese liegt auch der dem Senat bekannten Verwaltungspraxis zugrunde, etwa derjenigen bei der Einstufung der häufig in asylgerichtlichen Verfahren herangezogenen Berichten des Auswärtigen Amtes über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in bestimmten Staaten.

47

b) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (etwa BVerwG, U.v. 28.2.2019 – 7 C 20.17 – NVwZ 2019, 1050 = juris Rn. 33) ist der Anspruch nicht allein deshalb nach § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen, weil die Information formal als Verschluss Sache eingestuft worden ist. Vielmehr kommt es darauf an, ob die materiellen Gründe für eine solche Einstufung noch vorliegen. Dies hat – bezogen auf den maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung – die um Informationszugang ersuchte Behörde darzulegen und ist gerichtlich voll überprüfbar. Die Darlegungsanforderungen dürfen angesichts des bei materiellen Geheimhaltungsgründen aus der Natur der Sache folgenden „Darlegungs- und Beweisnotstands“ der Behörde nicht überspannt werden (BVerwG, U.v. 28.2.2019 – 7 C 20.17 – NVwZ 2019, 1050 = juris Rn. 38). Es bedarf lediglich eines Mindestmaßes an Plausibilität. Genügen die Darlegungen diesem Mindestmaß, dürfen Geheimhaltungsgründe nicht verneint werden, ohne die streitgegenständlichen Unterlagen zuvor anzufordern und ihre materiell zutreffende Einstufung in einem „in camera“-Verfahren nachprüfen zu lassen.

48

Die Darlegungen der Beklagten im Berufungsverfahren zur Einstufung des Rechtsgutachtens zur Aufgabenerfüllung der ZITiS als Verschluss Sache führen nicht nur zur Annahme eines Mindestmaßes an Plausibilität. Der Senat ist vielmehr auf ihrer Grundlage auch überzeugt davon (vgl. § 108 Abs. 1 VwGO), dass die materiellen Gründe für die Einstufung als Verschluss Sache im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung (noch) vorliegen. Er sieht deshalb keinen Anlass, die Vorlage des Gutachtens mittels eines Beweisbeschlusses anzuordnen und damit – für den Fall einer nach dem bisherigen Verlauf des Verfahrens zu erwartenden Verweigerung (vgl. § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO) – die Durchführung eines Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO zu ermöglichen.

49

aa) Nach § 4 Abs. 2 SÜG werden Verschluss Sachen entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit von einer amtlichen Stelle des Bundes oder auf deren Veranlassung in Geheimhaltungsgrade eingestuft. Der vorliegend in Rede stehende Geheimhaltungsgrad „VS-NUR DEN DIENSTGEBRAUCH“, der niedrigste Grad der Geheimhaltung, setzt lediglich voraus, dass die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann (§ 4 Abs. 2 Nr. 4 SÜG; vgl. auch § 2 Abs. 2 Nr. 4 VSA a.F. und n.F.). Es genügt schon die nachvollziehbare Prognose eines eintretenden Nachteils (BayVGh, U.v. 22.10.2015 – 5 BV 14.2681 – BeckRS 2015, 54332 Rn. 45).

50

bb) Der Senat ist überzeugt davon, dass die Kenntnisnahme des Rechtsgutachtens durch Unbefugte zur Aufgabenerfüllung der ZITiS i.S.d. § 4 Abs. 2 Nr. 4 SÜG für die (Sicherheits-)Interessen der Bundesrepublik Deutschland nachteilig sein kann.

51

Die Beklagte hat sich im Berufungsverfahren ausführlich zum Inhalt des Rechtsgutachtens geäußert. Es besteht für den Senat kein Anlass, an der Richtigkeit dieses Vorbringens zu zweifeln. Auch die Bevollmächtigte des Klägers hat in der mündlichen Verhandlung die Frage, ob sie von einem einen unrichtigen Tatsachenvortrag der Beklagten ausgehe, ausdrücklich verneint.

52

Nach dem Vortrag der Beklagten (vgl. Schriftsatz vom 21.11.2024 S. 10 ff.) und ausweislich der von ihr in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Tabelle mit einer Zusammenstellung besonders sicherheitsrelevanter Inhalte des Gutachtens enthält dieses nicht nur theoretische, die tatsächlichen Fähigkeiten der ZITiS in den Blick nehmende Überlegungen, etwa dazu, welche Unterstützungs- und Beratungsdienstleistungen die ZITiS abstrakt anbieten darf. Wollte man solche Ausführungen schon ausreichen lassen, würde man überspielen, dass der Gesetzgeber die ZITiS – anders als die Nachrichtendienste – gerade nicht in § 3 Nr. 8 IFG ausdrücklich erwähnt. Vielmehr sind Grundlage der Begutachtung die möglichen und bestehenden Handlungsfelder der ZITiS einschließlich von Fällen, in denen sie nur unter Heranziehung Dritter tätig werden kann. Diese Handlungsfelder orientieren sich nach Angabe der Beklagten – angesichts der Aufgabenstellung der ZITiS verständlicherweise – an den konkreten Bedarfen der Bedarfsträger einschließlich der Nachrichtendienste. Dementsprechend trägt die Beklagte vor, die Kenntnis des Gutachtens ermögliche Rückschlüsse auf die Methoden, Mittel und Fähigkeiten nicht nur der ZITiS, sondern auch der Bundesbehörden mit Sicherheitsaufgaben.

53

Die Offenlegung des Gutachtens mit den genannten Inhalten würde die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland nach Überzeugung des Senats nachteilig betreffen. Es liegt auf der Hand, dass z.B. Mitarbeiter ausländischer Nachrichtendienste, gegen deren sicherheitsrelevante Betätigungen die deutschen Sicherheitsbehörden vorgehen oder die sie zu verhindern versuchen, großes Interesse an der Kenntnis der tatsächlichen Fähigkeiten deutscher Sicherheitsbehörden und sie unterstützender, aber nicht selbst operativ tätig werdender Behörden haben. Wer weiß, über welche Fähigkeit sein „Gegner“ im Fall eines „Angriffs“ verfügt, kann sein Angriffsverhalten daran ausrichten und versuchen, eventuelle Sicherheitslücken aufzuspüren und zu nutzen. Derartiges Verhalten widerspricht den berechtigten Sicherheitsinteressen des Bundesrepublik Deutschland; es besteht die ernsthafte Gefahr, dass die erfolgreiche Tätigkeit der Sicherheitsbehörden zumindest erschwert, wenn nicht sogar teilweise unmöglich gemacht wird.

54

Nach Überzeugung des Senats hat das Gutachten auch nicht in einer Weise an Aktualität verloren, die die Einstufung als Verschlussache nicht mehr als gerechtfertigt erscheinen lässt. Zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung war das Gutachten zwar bereits sieben Jahre alt. Es bestehen jedoch für den Senat keine Anhaltspunkte dafür, dass die in ihm enthaltenen sicherheitsrelevanten Angaben gleichsam nur noch von historischem Interesse sein könnten. Im Gegenteil liegt es auf der Hand, dass damals schon vorhandene sicherheitsbehördliche Fähigkeiten nach wie vor bestehen. Und es ist davon auszugehen, dass der bei Erstellung des Gutachtens in Rede stehende Aufbau oder die Weiterentwicklung bestimmter Fähigkeiten durchaus Rückschlüsse auf die heutigen zulässt.

55

Soweit der Kläger selbst in der mündlichen Verhandlung äußerte, er bezweifle, dass das Rechtsgutachten Informationen technischer Art beinhalte, die in sicherheitsrelevanter Weise für Angreifer nutzbar sein könnten, er gehe vielmehr davon aus, das Gutachten kompensiere lediglich das Fehlen eines „ZITiS-Errichtungsgesetzes“, handelt es sich nach Auffassung des Senats um bloße Mutmaßungen, denen die Ausführungen der Beklagten gegenüberstehen, an deren Richtigkeit zu zweifeln der Senat keinen Anlass sieht.

56

cc) Dass die Einstufung als Verschlussache erst anlässlich des Zugangsbegehrens des Klägers erfolgte, ist nicht zu beanstanden. Eine Verpflichtung zu einer unverzüglichen Einstufung, bei deren Verletzung die Befugnis zur Einstufung „verwirkt“ wäre, ist nicht erkennbar.

57

3. Ob dem vom Kläger geltend gemachten Anspruch auch – zumindest teilweise – der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 8 IFG oder der Schutz geistigen Eigentums (vgl. § 6 Satz 1 IFG) entgegensteht, bedarf nach Vorstehendem keiner Entscheidung.

58

4. Von der Rechtmäßigkeit der Sachentscheidung unabhängige Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Kosten- und Gebührenentscheidung im Widerspruchsbescheid vom 14. April 2021 hat der Kläger nicht vorgebracht; solche vermag der Senat auch nicht zu erkennen.

59

V. Der vom Kläger in der mündlichen Verhandlung bedingt – wohl für den eingetretenen Fall, dass der Senat seine Klage für unbegründet hält, – gestellte Beweisantrag ist abzulehnen.

60

Der Kläger begehrt zum einen – im Hinblick auf den Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 4 IFG – die Anordnung der Vorlage des Gutachtens „zum Vortrag der Beklagten, der vom Kläger beantragten Zugänglichmachung des Gutachtens zur Aufgabenerfüllung der ZITiS stünde entgegen, dass die Kenntnisaufnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland nachteilig sein könnte“. Damit stellt er nicht – wie es erforderlich wäre (vgl. etwa BVerwG, B.v. 25.9.2024 – 9 B 24.24 – juris Rn. 7; Dawin/Panzer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Februar 2021, § 86 VwGO Rn. 89; auch § 244 Abs. 3 Satz 1 StPO) – eine konkrete Tatsache unter Beweis. Der Beweisantrag zielt vielmehr auf seine Rechtsbehauptung ab, dass die Voraussetzung des § 4 Abs. 2 Nr. 4 SÜG für die Einstufung als Verschlusssache nicht vorliegen und deshalb der Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 4 IFG nicht greift.

61

Soweit der Kläger anstrebt, dass in Kenntnis des Gutachtens geklärt wird, ob es „die in § 2 des Erlasses über die Errichtung der Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich vom 6. April 2017 genannten Aufgaben zur Unterstützung und Beratung der Nachrichtendienste des Bundes betrifft“, zielt er auf den Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 8 IFG, wonach kein Anspruch auf Informationszugang gegenüber Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen besteht, soweit sie Aufgaben i.S.d. § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen. Die Formulierung „Aufgaben zur Unterstützung und Beratung der Nachrichtendienste des Bundes“ ist ersichtlich § 1 Nr. 7 der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV) entnommen, den § 10 Nr. 3 SÜG in Bezug nimmt und der ausdrücklich auf die ZITiS verweist. Selbst wenn der Kläger insoweit, was nicht zweifelsfrei feststeht, eine Tatsachenbehauptung aufstellt, kommt es hierauf nicht an. Denn nach Auffassung des Senats liegt der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG vor (s. oben 2.).

C.

62

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.

63

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

64

Die Revision ist wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache – nicht abschließend geklärte Frage der Dokumentenbezogenheit der Einstufung als Verschlusssache – zuzulassen (§ 132 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 VwGO).