

Gericht:	BVerwG Fachsenat für Entscheidungen nach § 99 Abs 2 VwGO
Entscheidungs- datum:	25.06.2026
Akten- zeichen:	20 F 10.25
ECLI:	ECLI:DE:BVerwG:2026:250626B20F10.25.0
Dokument- typ:	Beschluss

Tenor

Der Antrag wird abgelehnt.

Gründe

I

1. Mit seinem mit Schriftsatz vom 28. August 2025 gestellten Antrag begehrt der Kläger festzustellen, dass die von der beigeladenen obersten Aufsichtsbehörde in dem beim Bundesverwaltungsgericht anhängigen Hauptsacheverfahren BVerwG 6 A 3.23 bezogen auf die Unterlagen
 - a) Unterlage 1 [Antrag, Bericht],
 - b) Unterlage 2 [Details],
 - c) Unterlage 3 [Rückgabe],
 - d) Unterlage 4 [Mail],
 - e) Unterlage 5 [Mitteilung],
 - f) Unterlage 6 [Aufbereitung],
 - g) Unterlage 7 [Datensatz],
 - h) Unterlage 8 [U...25...01],
 - i) Unterlage 9 [U...26],
 - j) Unterlage 10 [U...41],
 - k) Unterlage 11 [U...91]
 abgegebene Sperrerklärung vom 1. Juli 2025 rechtswidrig ist.
2. In dem dem Zwischenverfahren zugrunde liegenden Hauptsacheverfahren begehrt der Kläger, die Beklagte zu verpflichten, ihm Auskunft über die zu seiner Person beim Bundesnachrichtendienst (BND) gespeicherten Daten zu erteilen, hilfsweise, über seinen Auskunftsantrag erneut zu entscheiden. Das Hauptsachegericht hat der Beklagten mit Beweisbeschluss vom 3. Juni 2025 aufgegeben, die unter 1. bezeichneten Dokumente vollständig und ungeschwärzt vorzulegen.

gen. Es müsse sie einsehen, um über das Auskunftsbegehren des Klägers zu den ihn betreffenden Verarbeitungsvorgängen durch den BND entscheiden zu können.

- 3 3. In der Sperrerklärung des Beigeladenen vom 1. Juli 2025 ist ausgeführt, die vollständige und ungeschwärzte Vorlage der angeforderten Unterlagen werde verweigert, weil dies dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten und dem geheimhaltungsbedürftigen Wesen der Vorgänge widersprechen würde.
- 4 Bei Offenlegung der Unterlagen drohten Nachteile für das Wohl des Bundes. Die Funktionsfähigkeit des Bundes wäre gefährdet. Konkret einschlägig seien die Fallgruppen Schutz nachrichtendienstlicher Methodik und Arbeitsweise, Schutz der Zusammenarbeit mit ausländischen öffentlichen Stellen und Schutz personenbezogener Daten Dritter. Die Offenlegung der unter i), j) und k) aufgeführten Unterlagen ginge darüber hinaus mit einer mittelbaren Bedrohung der inneren und äußeren Sicherheit des Bundes einher. Die angeforderten Unterlagen enthielten zudem personenbezogene Daten (auch von Behördenmitarbeitern), die ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig seien. Die relative Aktualität des Sachverhalts und die Gefahr einer Offenlegung von Erkenntnissen und Arbeitsweisen des BND begrenze eine weitere Begründung, da andernfalls Rückschlüsse auf geheim zu haltende Tatsachen ermöglicht würden.
- 5 Auch unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an einer gerichtlichen Sachaufklärung sowie des Gebots effektiven Rechtsschutzes seien die schweren Nachteile einer Offenlegung der Dokumente nicht in Kauf zu nehmen. Eine teilweise Schwärzung oder auch nur Zurückhaltung bestimmter Teile der Unterlagen reiche auch nicht als milderer Mittel aus, um den Geheimhaltungsinteressen Rechnung zu tragen. Insoweit überwögen die Gewährleistung der Sicherheit Deutschlands und der Schutz von grundrechtlichen Rechtspositionen Dritter.
- 6 4. Der Kläger begründet seinen Antrag im Wesentlichen damit, dass die Sperrerklärung rechtswidrig sei, weil in ihr die Gründe der Vorlageverweigerung nicht ordnungsgemäß dargelegt seien und das Ermessen fehlerhaft ausgeübt worden sei.
- 7 Soweit sie die nachrichtendienstliche Methodik und Arbeitsweise thematisiere, sei sie äußerst abstrakt und erschöpfe sich in einer Paraphrasierung der zuvor referierten Rechtsprechung. Zur Zusammenarbeit mit anderen inländischen Behörden fehle eine nähere Begründung. Der Umstand, dass bestimmte inländische Behörden mit dem BND Informationen austauschten, sei nicht geheimhaltungsbedürftig, da dies deren Aufgabe entspreche und auch allgemein bekannt sei. Zudem habe er, der Kläger, bereits umfangreich Kenntnis über das Agieren anderer inländischer Behörden gegen ihn und den F. e. V. Insofern sei die Schutzwürdigkeit der gesperrten Informationen nicht gegeben. Der Schutz nachrichtendienstlicher Belange bestehe nicht um ihrer selbst willen, sondern werde nur im Hinblick auf die künftige Arbeit der Sicherheitsbehörden gewährt. Die lediglich abstrakten Ausführungen der Sperrerklärung dazu, dass Dritte durch eine Offenlegung Erkenntnisse zu operativen Aufklärungsschwerpunkten und -methoden des BND erlangen würden, ließen entsprechende Rückschlüsse nicht zu. Dass solche Rückschlüsse theoretisch aus einer Gesamtschau einer großen Anzahl von Auskunftsanfragen möglich sein könnten, habe der Gesetzgeber hingenommen. Im Übrigen würden die aktuellen Aufklärungsschwerpunkte durch Pressemitteilungen oder Verfassungsschutzberichte kommuniziert. Namen und Telefonnummern von Behördenmitarbeitern dürften nur einen geringen Anteil am Gesamtinhalt der Unterlagen haben, weshalb zum Schutz der Funktionsfähigkeit und Arbeitsweise des BND jedenfalls nicht die vollständige Verweigerung der Offenlegung oder vollständige Schwärzung der Unterlagen gerechtfertigt sei. Dies gelte auch in Bezug auf Organisations- und Funktionsbezeichnungen oder Einstufungsgrade der Vertraulichkeit.
- 8 Hinsichtlich des geltend gemachten Schutzes der Zusammenarbeit mit ausländischen öffentlichen Stellen prüfe die Sperrerklärung die Weigerungsgründe anhand eines falschen rechtlichen Maßstabs und lasse nachprüfbare, konkrete und einzelfallbezogene Darlegungen vermissen. Eine Missachtung ausländischen Stellen zugesagter oder von ihnen vorausgesetzter Vertraulichkeit könne die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden nur dann im Sinne des Weigerungsgrundes der Nachteile für das Wohl des Bundes erschweren, wenn ein Mindestmaß an Plausibilität dafür spreche, dass die Offenlegung der Informationen eine ernsthafte Verstimmlung mit nachhaltigen Folgen für die Zusammenarbeit auslösen könne. In der Sperrerklärung sei darzulegen, dass der drohende Nachteil von erheblichem Gewicht sei sowie mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintrete und nicht lediglich möglich sei. Vorliegend sei bereits nicht mit-

geteilt, ob ausländischen Stellen in Bezug auf die konkrete Zusammenarbeit Vertraulichkeit zugesichert oder diese für die Zusammenarbeit vorausgesetzt worden sei. Dies sei jedoch maßgeblich für die Beurteilung der Plausibilität, der Wahrscheinlichkeit und des Gewichts drohender Nachteile für das Wohl des Bundes. Die lediglich allgemein gehaltenen Ausführungen in der Sperrerklärung legten nahe, dass vorliegend Vertraulichkeit weder zugesichert noch konkret vorausgesetzt worden sei. Der Sperrerklärung lasse sich auch nicht entnehmen, dass durch eine Bekanntgabe der Zusammenarbeit im konkreten Fall ernsthafte Verstimmungen oder Nachteile von erheblichem Gewicht drohten. Die Sperrerklärung berufe sich nur auf die Möglichkeit, dass im Falle einer Offenlegung der Informationen sachkundige Dritte Schlussfolgerungen über deren Herkunft und eine Zusammenarbeit ausländischer Stellen mit dem BND ziehen könnten.

- 9 Der hinsichtlich der Unterlagen i), j) und k) geltend gemachte Weigerungsgrund einer Bedrohung der inneren und äußeren Sicherheit des Bundes sei bei einer drohenden Gefahr für Personen nur erfüllt, wenn diese Personen eine wesentliche Funktion im Staat innehätten, was die Sperrerklärung nicht darlege. Zudem enthielten die Unterlagen nach Angaben der Sperrklärung auch keine Informationen zur Reichweite und Ausgestaltung von Schutzvorkehrungen.
- 10 Soweit die Sperrerklärung den Schutz personenbezogener Daten wie Namen, Mailadressen und Telefonnummern von Behördenmitarbeitern dem Weigerungsgrund der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Unterlagen ihrem Wesen nach zuordne, sei nicht vorstellbar, dass diese Angaben derart häufig seien, dass eine vollständige Vorlageverweigerung oder Schwärzung gerechtfertigt sei und nicht eine Schwärzung allein der fraglichen Angaben ausreiche.
- 11 5. Die Beklagte und die beigeladene oberste Aufsichtsbehörde treten dem Vorbringen des Klägers mit Schriftsätzen vom 5. und 18. Dezember 2025, auf deren Inhalt verwiesen wird, entgegen.

II

- 12 1. Der Antrag ist zulässig. Die für die Zulässigkeit des Antrags erforderliche Feststellung der Entscheidungserheblichkeit der begehrten Unterlagen für das Hauptsacheverfahren liegt vor (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. März 2024 - 20 F 5.22 - juris Rn. 11 f.), nachdem das Hauptsachegericht im Beweisbeschluss vom 3. Juni 2025 plausibel dargelegt hat, warum es nach seiner Rechtsauffassung die Kenntnis vom Inhalt der Dokumente benötigt.
- 13 2. Der Antrag ist unbegründet.
- 14 a) Die Sperrerklärung ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden.
- 15 aa) Die Sperrerklärung muss grundsätzlich eine differenzierende Zuordnung der Geheimhaltungsgründe zu den jeweiligen Aktenbestandteilen enthalten und hinreichend deutlich erkennen lassen, auf welche Weigerungsgründe sie gestützt wird. Eine konkrete Zuordnung von Geheimhaltungsgründen durch die oberste Aufsichtsbehörde ist von zentraler Bedeutung, weil der Fachsenat in Wahrung des Gewaltenteilungsgrundsatzes ausschließlich prüft, ob die in der Sperrklärung behaupteten Gründe tatsächlich vorliegen; erst durch die Darlegung der konkreten Gründe wird somit effektiver Rechtsschutz ermöglicht (BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2024 - 20 F 5.23 - juris Rn. 20 m. w. N.). Wegen dieser Zwecksetzung reicht es grundsätzlich nicht aus, dass die oberste Aufsichtsbehörde generell einen gesetzlichen Verweigerungsgrund behauptet und mehrere Umstände dafür aufführt, ohne zu bezeichnen, bei welchem konkreten Dokument welcher konkrete Umstand einen Verweigerungsgrund tatbestandlich erfüllen soll.
- 16 Dass der Fachsenat Zuordnungen lediglich innerhalb eines gesetzlichen Verweigerungsgrundes vornehmen müsste, ändert daran nichts. Denn ein Verweigerungsgrund - wie etwa vorliegend zuvörderst die Staatswohlgefährdung nach § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 VwGO - kann durch unterschiedliche Umstände - wie etwa Informantenschutz, Schutz von Mitarbeitern einer Sicherheitsbehörde oder Schutz des exekutiven Kernbereichs (zu Letzterem: BVerwG, Beschluss vom 24. Januar 2024 - 20 F 9.23 - BVerwGE 181, 262 Rn. 16) - begründet werden und es obliegt der obersten Aufsichtsbehörde, innerhalb des breiten Spektrums eines Verweigerungsgrundes eine Zuordnung von verweigerungsbegründenden Umständen vorzunehmen und auf sie bezogen darzulegen, dass der Nachteil von erheblichem Gewicht ist und nicht die bloße Möglichkeit eines Nachteils besteht, sondern eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafürspricht. Eine differenzierende

Aufbereitung der Unterlagen - unter Angabe von Blattzahlen, ggf. auch der Bezifferung von Absätzen oder der Gliederungspunkte eines Dokuments - erweist sich nur ausnahmsweise dann als entbehrlich, wenn der Umfang der Unterlagen überschaubar ist und sich bei Durchsicht der Akte die Zuordnung der Geheimhaltungsgründe ohne Weiteres erschließt (BVerwG, Beschluss vom 10. November 2023 - 20 F 11.22 - NVwZ 2024, 429 Rn. 15 f. m. w. N.).

- 17 bb) Nach Maßgabe dessen begegnet die Sperrerklärung in formaler Hinsicht keinen Bedenken. Sie lässt erkennen, dass sie die Verweigerung ausschließlich auf § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 und 3 VwGO stützt. Sie hat auch unter III. durch Verweis auf entsprechende Stempelungen auf den ungeschwärzten Unterlagen eine Zuordnung der generell geltend gemachten Verweigerungsgründe unter Bezeichnung der konkret einschlägigen Fallgruppen (Seite 12) zu den jeweiligen Aktenbestandteilen vorgenommen. Dass dem Kläger an einer weiter konkretisierenden Zuordnung gelegen ist, ändert nichts daran, dass es jedenfalls dem Senat wegen der ihm unbeschränkt zugänglichen Dokumente dadurch möglich war, den Prüfungsmaßstab zu ermitteln. Zudem trägt die oberste Aufsichtsbehörde damit dem gesetzlich anerkannten Umstand Rechnung, dass durch eine gleichsam subsumtionsartige Begründung die geheim zu haltenden Informationen aufgedeckt würden (vgl. § 99 Abs. 2 Satz 10 Halbs. 2 VwGO). Dies betrifft insbesondere auch den Umstand, von welchem ausländischen Nachrichtendienst eine Information herrührt und ob dieser eine Vertraulichkeitsgewährleistung voraussetzt.
- 18 b) Die Sperrerklärung ist materiell-rechtlich rechtmäßig.
- 19 Nach § 99 Abs. 1 Satz 3 VwGO sind Behörden nicht zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet, wenn das Bekanntwerden ihres Inhalts dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde (Alt. 1) oder die Vorgänge nach einem Gesetz (Alt. 2) oder ihrem Wesen nach (Alt. 3) geheim gehalten werden müssen.
- 20 aa) Ein Nachteil für das Wohl des Bundes oder eines Landes im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 VwGO ist u. a. dann gegeben, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden erschweren würde; dies schließt deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden ein. Bei seit Langem abgeschlossenen Vorgängen muss erkennbar sein, dass die vollständige Offenlegung noch Rückschlüsse auf die gegenwärtige Arbeitsweise oder Aufklärungsarbeit der Sicherheitsbehörde zulässt. Dies kann der Fall sein, wenn sich aus einer Offenlegung von Unterlagen - auch aus einer Zusammenschau - Rückschlüsse auf die gegenwärtige Organisation der Sicherheitsbehörden, die Art und Weise ihrer Informationsbeschaffung, aktuelle Ermittlungsmethoden oder die praktizierten Methoden ihrer Zusammenarbeit mit anderen Stellen ableiten lassen. Zu solchen Rückschlüssen geeignet sind z. B. Vorgangsblätter, Aktenzeichen, Organisationskennzeichen und Arbeitstitel, Verfügungen und namentliche Hinweise auf Bearbeiter, Aktenvermerke, Arbeitshinweise, Randbemerkungen und Querverweise sowie Hervorhebungen und Unterstreichungen (BVerwG, Beschluss vom 23. Februar 2023 - 20 F 5.21 - ZGI 2023, 126 Rn. 14 f. m. w. N.).
- 21 bb) Personenbezogene Daten sind ihrem Wesen nach im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 VwGO grundsätzlich geheimhaltungsbedürftig. Sie werden vom Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG erfasst, welches die Befugnis des Einzelnen gewährleistet, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Geschützt sind nicht nur personenbezogene Daten, die ohne Weiteres zur Identifikation der Person führen. Auch Äußerungen und Angaben zur Sache können geheimhaltungsbedürftig sein, wenn sie Rückschlüsse auf die Person erlauben und in Abwägung mit den Interessen des Klägers ein berechtigtes Interesse an einer Geheimhaltung besteht. Der Schutz persönlicher Daten gilt grundsätzlich auch für Mitarbeiter von Verfassungsschutzbehörden. Daran ändert nichts, dass diese in Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben und somit in ihrer Eigenschaft als Amtswalter tätig werden, weil sie auch insoweit Träger von Grundrechten bleiben. Das grundrechtlich abgesicherte Interesse betroffener Dritter an einer Geheimhaltung erfasst allerdings zum einen regelmäßig nur die Daten als solche und nicht die gesamten Vorgänge, in denen sie erwähnt werden. Zum anderen greift der Schutz persönlicher Daten nur soweit, als diese Daten noch schutzwürdig sind (BVerwG, Beschluss vom 22. März 2024 - 20 F 5.22 - juris Rn. 23).

- 22 cc) Nach Maßgabe dessen liegen die geltend gemachten Weigerungsgründe nach § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 VwGO in den in der Sperrerklärung angegebenen und dem Inhalt der Dokumente jeweils zugeordneten Fallgruppen sowie nach § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 VwGO vor. Hiervon hat sich der Senat durch Sichtung der ungeschwärzten Originaldokumente überzeugt.
- 23 Dem steht nicht entgegen, sofern der Kläger allgemein oder aufgrund anderweitiger Auskunftsersuchen wissen sollte, dass (andere) Sicherheitsbehörden ihn oder seinen Verein beobachten. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Zusammenarbeit des Bundesnachrichtendienstes mit anderen inländischen Sicherheitsbehörden nach § 99 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 VwGO wird nicht prinzipiell dadurch infrage gestellt, dass diese Zusammenarbeit abstrakt bekannt ist oder dass der Kläger möglicherweise oder tatsächlich kooperierende Stellen kennt. Denn das Bekanntwerden der konkreten Abläufe der Zusammenarbeit, der im konkreten Einzelfall beteiligten Stellen und Ermittler sowie der konkreten unter Vertraulichkeitsvorbehalt ausgetauschten Inhalte könnte negative Auswirkungen auf die künftige nachrichtendienstliche Tätigkeit und damit auf das Wohl des Bundes haben (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2025 - 20 F 4.25 - juris Rn. 27; soweit sich aus dem Beschluss vom 5. August 2024 - 20 F 13.23 - NVwZ 2025, 342 Rn. 20 in Bezug auf die Offenlegung von inländischen Sicherheitsbehörden etwas anderes ergeben sollte, hielte der Senat hieran nicht fest). Fehl geht die in diesem Zusammenhang geäußerte Ansicht des Klägers, das Bundesverwaltungsgericht habe bereits entschieden, die Schutzwürdigkeit von Daten könne bei vorhandener Kenntnis des Klägers entfallen. Dies ergibt sich aus dem von dem Kläger in Bezug genommenen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Januar 2020 - 20 F 13.17 - (juris Rn. 14) nicht, dessen Aussagen der Kläger unzulässig verallgemeinert. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Beschluss vielmehr lediglich ausgeführt, dass der Schutz persönlicher Daten nur soweit greift, als diese Daten tatsächlich (noch) schutzwürdig sind, woran es namentlich dann fehlt, wenn es sich um Personen der Zeitgeschichte handelt, die in den Unterlagen nur in ohnehin bereits bekannten Zusammenhängen angeführt werden, oder wenn es sich um persönliche Daten handelt, die in allgemein zugänglichen Quellen erwähnt worden sind und diese Quellen - wie etwa Zeitungsberichte oder sonstige Publikationen - in den Unterlagen lediglich wiedergegeben sind, ohne dass dadurch weiterführende Rückschlüsse ermöglicht werden. Solche Fallgestaltungen stehen hier nicht in Rede.
- 24 Von einer weitergehenden Begründung ist gemäß § 99 Abs. 2 Satz 10 Halbs. 2 VwGO abzusehen, da sie Rückschlüsse auf den Inhalt der geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen zuließe.
- 25 dd) Die Ermessensentscheidung ist nicht zu beanstanden. In die Abwägung wurden alle widerstreitenden Interessen einschließlich der (verneinten) Möglichkeit teilweiser Schwärzungen einbezogen. Die Entscheidung der beigeladenen obersten Aufsichtsbehörde, den Geheimhaltungsinteressen den Vorrang einzuräumen, stellt trotz ihrer in dieser Pauschalität zweifelhaften Einschätzung, besonders schützenswert sei bereits die Tatsache allein, dass eine bestimmte Information bei einer (Sicherheits-)Behörde vorliege, insgesamt keine Fehlgewichtung dar. Nicht zu beanstanden ist die Ermessensentscheidung auch insoweit, als die Unterlagen (nahezu) vollständig geschwärzt wurden, da Teilschwärzungen zu inhaltsleeren und nichtssagenden Restbeständen geführt hätten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. August 2025 - 20 F 8.22 - juris Rn. 31). Daran ändert nichts, wenn gleichwohl offengelegte Informationen mitunter inhaltsleer sind (Unterlage j, Grußformel).
- 26 3. Einer eigenständigen Kostenentscheidung bedarf es im erstinstanzlichen Verfahren vor dem Fachsenat nicht, weil es sich im Verhältnis zum Hauptsacheverfahren um einen unselbstständigen Zwischenstreit handelt.