

In der Verwaltungsstreitsache hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO am 30. November 2015 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt und Dr. Fleuß beschlossen:

Die Sperrerklärung des beigeladenen Bundesministeriums des Innern vom 29. November 2013 ist rechtswidrig.

G r ü n d e

I

1 Der Kläger begehrt mit dem dem Zwischenverfahren zugrunde liegenden Rechtsstreit auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes von der Beklagten Zugang zu den als "Verschlussache - Nur für den Dienstgebrauch" eingestuften Kapiteln "Krankheitsbedingte Abschiebungsverbote", "Sicherheit", "Verfolgung in Anknüpfung an das Merkmal Religion" und "Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe" der Dienstanweisung "Asylverfahren" (im Folgenden: Dienstanweisung) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt).

2 Mit Beschluss vom 3. September 2013 gab das Verwaltungsgericht als Gericht der Hauptsache der Beklagten auf, die betreffenden Kapitel der Dienstanweisung mit Ausnahme zweier Anlagen zum Kapitel "Sicherheit" vollständig und ungeschwärzt vorzulegen. Nur durch Kenntnisnahme von dem Inhalt dieser Kapitel lasse sich verlässlich überprüfen, ob deren Einstufung als Verschlussachen nach Maßgabe des § 3 IFG gerechtfertigt sei.

3 Mit Sperrerklärung vom 29. November 2013 verweigerte das beigeladene Bundesministerium des Innern die Vorlage der ungeschwärzten Akten. Die Bekanntgabe des geschwärzten Inhalts der betreffenden Kapitel der Dienstanweisung würde dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten. Die betreffenden Teile der Kapitel seien ihrem Wesen nach geheim zu halten. Die Abwägung der staatlichen Interessen mit den Individualinteressen des Klägers ergebe, dass das staatliche Geheimhaltungsinteresse das öffentliche und private Interesse an einem Informationszugang wegen der hierdurch drohenden schwerwiegenden Nachteile für das Wohl des Bundes überwiege. Durch eine Offenlegung würde die Erfüllung der verfassungsmäßig legitimierten staatlichen Aufgaben des Bundesamtes wie auch, soweit das Kapitel "Sicherheit" betroffen sei, der Sicherheitsbehörden in erheblicher Weise beeinträchtigt. Ein Bekanntwerden des Kapitels "Sicherheit" liefe überdies sowohl den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland als auch einer effektiven Zusammenarbeit des Bundesamtes mit den Strafverfolgungsbehörden zuwider.

4 Auf Antrag des Klägers hat das Verwaltungsgericht die Sache mit Beschluss vom 26. März 2015 dem Fachsenat des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vorgelegt. Dieser hat sich für unzuständig erklärt und den Zwischenstreit an das Bundesverwaltungsgericht verwiesen.

II

5 Der Antrag des Klägers, die Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung festzustellen, hat Erfolg.

6 1. Er ist zulässig. Das Verwaltungsgericht hat mit dem Beschluss vom 26. März 2015 ausführlich dargelegt, dass die Vorlage der bezeichneten Unterlagen für das anhängige Klagebegehren entscheidungserheblich ist. Es hat insbesondere ausgeführt, dass nicht nur über den besonderen Geheimnisschutz im Sinne des § 3 Nr. 4 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), sondern auch über den partiell einschlägigen Ausschlussgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach § 3 Nr. 2 IFG nicht ohne Kenntnis des konkreten Akteninhalts befunden werden könne.

7 2. Der Antrag ist begründet. Die Weigerung der Beklagten, dem Verwaltungsgericht die von ihm angeforderten Akten vorzulegen, ist rechtswidrig. Die Voraussetzungen des in Anspruch genommenen Versagungsgrunds nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO liegen in Bezug auf drei der vier Kapitel nicht vor. Hinsichtlich des Kapitels "Sicherheit" fehlt es insoweit an einer nachvollziehbaren detaillierten Darlegung und einer insgesamt tragfähigen Ermessensausübung.

8 Gemäß § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten und zu Auskünften an das Gericht verpflichtet. Wenn das Bekanntwerden des Inhalts dieser Urkunden, Akten oder 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, kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Vorlage der Urkunden oder Akten oder die Erteilung der Auskünfte verweigern.

9 Allein die Tatsache der Einstufung der angeforderten Unterlagen als Verschlussache rechtfertigt das Unterlassen der Vorlage nicht. Denn die betreffenden Akten sind nicht schon deswegen 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, ob also der Grund für die Einstufung als Verschlussache noch fortbesteht (BVerwG, Beschlüsse vom 19. April 2010 - 20 F 13.09 - BVerwGE 136, 345 Rn. 21, 23 und vom 20. September 2010 - 20 F 9.10 - NVwZ-RR 2011, 135 Rn. 7 f.).

10 Bereitet das Bekanntwerden des Inhalts zurückgehaltener Dokumente und Unterlagen dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile, ist ihre Geheimhaltung ein legitimes Anliegen des Gemeinwohls. Nachteile im Sinne dieses Geheimhaltungsgrundes erfassen Beeinträchtigungen und Gefährdungen des Bestands und der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner wesentlichen Einrichtungen, insbesondere Beeinträchtigungen der inneren und äußeren Sicherheit. Der Weigerungsgrund ist eng auszulegen, der Nachteil muss von erheblichem Gewicht sein (BVerwG, Beschluss vom 23. Juni 2011 - 20 F 21.10 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 64 Rn. 19 m.w.N.).

11 a) Ein solcher erheblicher Nachteil kann vorliegen, wenn die Information genutzt werden kann, um in unlauterer Weise auf Verwaltungsverfahren einzuwirken, die wie die Asylverfahren bereits zahlenmäßig und in ihren Folgewirkungen von bedeutendem Gewicht sind. Dem Interesse der das Asylverfahren durchführenden Bundesrepublik Deutschland entspricht es, dass Schutz und Bleiberecht nur denjenigen Ausländern gewährt werden, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigte bzw. für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzes tatsächlich erfüllen. Dementsprechend ist von erheblichen Nachteilen für die Bundesrepublik Deutschland auszugehen, wenn und soweit die Bekanntgabe des Inhalts der Informationen die künftige Erfüllung der Aufgaben des Bundesamts erheblich zu erschweren geeignet wäre. Eine derartige nachteilige Einwirkung auf die Aufgabenwahrnehmung ist anzunehmen, wenn der Zugang zu der Information die Integrität des Asylverfahrens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit beeinträchtigte. Das ist der Fall, wenn die nicht nur theoretische Möglichkeit bestünde, dass Antragsteller bei Kenntnisnahme von der Information ihr Aussageverhalten im Interesse eines ihnen günstigen Verfahrensausganges hieran anpassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 21.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 2 Rn. 28).

12 Bei Anlegung dieses rechtlichen Maßstabes bestätigt die Durchsicht der vollständig und ungeschwärzt vorgelegten, auf verschiedene Schutzgründe bezogenen Kapitel der Dienstanweisung die Einschätzung der Beklagten nicht.

13 aa) Die geschwärzten Abschnitte im Kapitel "Krankheitsbedingte Abschiebungsverbote" enthalten Hinweise zur Bewertung des Vortrags des Antragstellers zu einer behaupteten posttraumatischen Belastungsstörung. Sie beziehen sich im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in generalisierender Weise insbesondere auf die formellen und inhaltlichen Anforderungen an ärztliche bzw. psychologische Atteste und Stellungnahmen sowie Gutachten. Sie geben somit fachliche Maßstäbe vor, anhand derer die Validität einer fachwissenschaftlichen Äußerung zu überprüfen ist. Diese Vorgaben müssen sich wiederum an allgemein anerkannten Standards messen lassen. All das versteht sich letztlich von selbst und hat keinen geheimhaltungsbedürftigen Gehalt. Hinsichtlich der Anlage 4, die - wenn auch in knapperer Form - ebenfalls solche Hinweise enthält, vertritt die Beklagte keine abweichende Ansicht. Über die allgemeinen Vorgaben hinaus könnte der Arzt oder Psychologe den nicht offen gelegten Passagen hingegen keine irgendwie gearteten "Versatzstücke" entnehmen, die für die Bewertung eines konkreten Einzelfalls

unmittelbar verwertbar wären. Der Umstand, dass sich die allgemeinen Anforderungen "zu für den Einzelfall anzuwendenden konkreten Maßstäben" verdichten, ist ein Kennzeichen einer jeden Regel, unter die der jeweilige Einzelfall subsumiert werden soll. Für den Fragenkatalog (Anlage 3) gilt nichts anderes. Er setzt lediglich jeweils die allgemeinen Maßstäbe um. Die individuell gegebenen Antworten sind sodann auf ihre Überzeugungskraft zu bewerten. Ein i.S.v. § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO erheblicher Nachteil folgt auch nicht daraus, dass ein Attest oder Gutachten, dessen Autor erst aufgrund der Kenntnis der Dienstanweisung zur Beachtung der dort wiedergegebenen Grundanforderungen angehalten wird, nicht mehr von vornherein als für den Nachweis einer Gesundheitsbeeinträchtigung untauglich eingestuft werden kann. Wenn deswegen eine nähere Auseinandersetzung mit dem Attest oder Gutachten und eine Prüfung seines Inhalts geboten sind, entspricht dies einer Situation, in der der Gutachter - wie ohnehin von ihm zu erwarten - bei der Erstellung seines Attests oder Gutachtens die üblichen fachlichen Standards beachtet. Soweit die Beklagte befürchtet, dass unter Verstoß hiergegen in beachtlichem Umfang Gefälligkeitsgutachten erstellt werden könnten, wäre dies nicht auf die Offenlegung der in der Dienstanweisung formulierten Anforderungen zurückzuführen.

14 Im Übrigen ist die Bewertung der Geheimhaltungsbedürftigkeit seitens der Beklagten in sich nicht schlüssig, soweit unter dem Gliederungspunkt "Herbeiführung der Entscheidungsreife" bei den Spiegelpunkten 1 - 8 Aussagen geschwärzt werden, die als Teil der Anlage 2 zugänglich gemacht werden. Soweit in Anlage 2 unter 1.1 die Namen und Telefonnummern von Bediensteten des Bundesamts vermerkt sind, zählen diese Angaben zwar als personenbezogene Daten zu den nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO dem Wesen nach geheimhaltungsbedürftigen Angaben; es fehlt in dieser Hinsicht indessen an einer tragfähigen Begründung für die nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderliche Ermessensentscheidung. Denn entsprechende Angaben werden in Anlage 1 offen gelegt; die unterschiedliche Vorgehensweise wird in keiner Weise erläutert.

15 bb) In den Kapiteln "Verfolgung in Anknüpfung an das Merkmal Religion" und "Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe" werden die rechtlichen Maßstäbe zur Feststellung einer politischen Verfolgung in erster Linie im Anschluss an Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Bundesverwaltungsgerichts dargestellt und für die Entscheidungspraxis des Bundesamts aufbereitet. Auch bei deren vollständiger Offenlegung ist ein Nachteil für das Wohl des Bundes nicht dargetan.

16 Der Inhalt höchstrichterlicher Entscheidungen, in denen die tatbestandlichen Voraussetzungen für das Vorliegen politischer Verfolgung erörtert werden, ist als solcher auch nach Ansicht der Beklagten nicht geheimhaltungsbedürftig. Nichts anderes gilt, soweit die darin formulierten allgemeinen Maßstäbe aus der Sicht des Bundesamts erläutert und anhand von Beispielen verdeutlicht werden. Aus der Offenlegung des die Verwaltungspraxis leitenden Verständnisses einer Norm erwächst einer rechtsstaatlichen Verwaltung kein Nachteil. Die Kenntnis der in den geschwärzten Passagen angeführten Beispiele und Prüfungshinweise eröffnet den Antragstellern die befürchteten Manipulationsmöglichkeiten nicht.

17 So ersetzt etwa allein das Wissen um die zentrale Bedeutung der religiösen Identität, die sich bereits aus den zugänglich gemachten Teilen des betreffenden Kapitels entnehmen lässt, die die Schwärzungen unter Ziffer 3. c) gleichwohl in erster Linie rechtfertigen soll, ein individualisiertes und substantiiertes Vorbringen zu einem behaupteten persönlichen Verfolgungsschicksal nicht. Entsprechendes gilt für die Aufzählung von möglichen Ansatzpunkten für eine politische Verfolgung unter Ziffern 2.1.1, 2.2 oder 2.6.3 im Kapitel über die Verfolgung in Anknüpfung an eine soziale Gruppe.

18 Dass es bei der Einschätzung einer Verfolgungsgefahr im Anschluss an eine Konversion maßgeblich auch auf die Ernsthaftigkeit des Engagements für die neue Religion ankommt, drängt sich auf, so dass die entsprechende Schwärzung bereits untauglich ist. Die hierauf bezogenen Prüfkriterien (Ziffer 3. d im betreffenden Kapitel) können wiederum nur durch stimmige und glaubhafte Angaben des jeweiligen Antragstellers zu seinen Lebensumständen erfüllt werden. Hierfür liefern die geschwärzten Passagen keine unmittelbar verwendbaren Bausteine.

19 Den Hinweisen, dass die allgemeinen Verhältnisse im Herkunftsland, etwa im Hinblick auf einen "Politmalus" zu würdigen seien (etwa Ziffern 2.2 Abs. 3, 2.3.4, 3.1 Abs. 6 bis 8, 4.1 Abs. 1), fehlt von vornherein jegliche Eignung als Grundlage für ein auf Manipulation gerichtetes Vorbringen.

20 b) Ein Nachteil für das Wohl des Bundes i.S.v. § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO ist auch dann gegeben, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich der Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren würde. Die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden kann erschwert werden, wenn sich aus einer vollständigen Offenlegung von Unterlagen vor allem im Rahmen einer umfangreichen 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 lässt (vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2014 - 20 F 1.13 - juris Rn. 18 f. m.w.N.).

21 Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben kann nicht festgestellt werden, dass die Schwärzungen im Kapitel "Sicherheit" insgesamt von § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO gedeckt sind. Soweit die Beklagte auch insoweit die Gefahr einer Manipulation des Vorbringens der Antragsteller vorträgt, ist dieser Einschätzung nicht zu folgen. Die grundsätzliche Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt und den Sicherheitsbehörden ist schon aufgrund der gesetzlichen Grundlagen bekannt. Ein selektives Aussageverhalten der Antragsteller in Bezug auf insbesondere strafrechtlich relevantes Verhalten oder ansonsten für die Sicherheitsbehörden relevante Umstände hängt demnach nicht von der Kenntnis der geschwärzten Passagen ab. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass ausländische Nachrichtendienste nicht auf die Kenntnis der Dienstweisung angewiesen sind, um Agenten an die deutschen Sicherheitsbehörden "heranzuspielen".

22 Der Verweigerungsgrund nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO kommt indessen in Betracht, soweit in den geschwärzten Abschnitten Hinweise auf behördeninterne Zuständigkeiten, konkrete Kommunikationswege sowie Besonderheiten der Aktenführung (siehe etwa I. 5. Abs. 3) enthalten sind. Soweit die Beklagte darauf abstellt, dass die konkret benannten Kriterien für eine Übermittlungspflicht geheim zu halten seien, ist nicht ersichtlich, inwieweit die betreffenden Angaben einen merklichen Erkenntnismehrwert gegenüber den gesetzlichen Vorschriften über die Zusammenarbeit aufweisen oder die Ausführungen insbesondere unter Ziffern III. und IV. nicht allein Selbstverständliches enthalten, was sich ohnehin aufdrängt. Nicht erkennbar ist, dass in Ziffer VII. Vorgaben für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden enthalten sind.

23 Vor diesem Hintergrund ist die Sperrerklärung auch hinsichtlich des Kapitels "Sicherheit" insgesamt rechtswidrig. Denn es fehlt jedenfalls an tragfähigen Ermessenserwägungen, die differenzierend auf das unterschiedliche Gewicht an der Geheimhaltung der geschwärzten Inhalte eingehen.

Vorinstanzen:

Verwaltungsgericht Ansbach – Beschluss vom 26.03.2015 - Az: AN 4 K 13.01606

Verwaltungsgerichtshof München – Beschluss vom 27.04.2015 - Az: VGH G 15.1