



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 LB 17/17

(VG: 4 K 1984/13)

Verkündet am 24.10.2017

*Jusuzuarangestellte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle*

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Kläger und Berufungskläger,

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres, Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

Beklagte und Berufungsbeklagte,

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Alexy, Traub und Dr. Harich sowie die ehrenamtlichen Richterinnen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. Oktober 2017 für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens hat die Klägerin zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung der Beklagten abwenden durch Sicherheitsleis-

tung in Höhe des vollstreckbaren Betrages, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin, ein eingetragener Verein, begehrt die Einsichtnahme in einen Fragenkatalog, der in Bremen bei Ermittlungen im Falle des Verdachts einer Scheinehe verwendet wird.

Im Land Bremen verfügen sowohl der Senator für Inneres als auch die Ausländerbehörden der Stadtgemeinden über einen Pool von Fragen zur Ermittlung so genannter Scheinehen (Fragenkatalog). Der Fragenkatalog umfasst ca. 100 Fragen. Wer die in ihm enthaltenen Fragen ursprünglich erdacht hat, ist nicht mehr bekannt. Besteht der Verdacht auf Vorliegen einer Scheinehe, werden die Eheleute gegebenenfalls getrennt befragt. Hierzu werden aus dem Fragenkatalog Fragen ausgewählt. Nachdem die Landesbeauftragte für den Datenschutz einige der verwendeten Fragen beanstandet hatte, wurden diese ab dem Jahr 2011 nicht mehr verwendet. Die Ausländerbehörde Bremerhaven hat aus dem verbliebenen Fragenpool 88 Fragen ausgewählt, die gemäß Erlass e12-12-03 vom 12.12.2012 durch den Senator für Inneres genehmigt worden sind. Das Migrationsamt Bremen nutzt derzeit keinen Fragenkatalog.

Der Landesverband Bremen der Klägerin richtete am 14.6.2012 an den Senator für Inneres die Bitte um Zusendung einer Kopie des Fragebogens zur Scheineheermittlung. Zugleich beantragte er, diesen Fragebogen im Informationsregister zu veröffentlichen. Die Anfrage blieb zunächst unbeantwortet.

Nachdem der Landesverband Bremen bei der Landesdatenschutzbeauftragten eine Beantwortung seiner Anfrage angemahnt hatte, wurde die Anfrage durch die von der senatorischen Behörde hiermit beauftragte Leiterin des Stadtamtes Bremen am 27.12.2012 abschlägig beschieden. Sie verwies zunächst darauf, dass Ermittlungen hinsichtlich einer Scheinehe, eines Scheinverwandtschaftsverhältnisses oder einer Zwangsverheiratung nach der aktuellen Erlasslage nur erfolgen dürften, wenn im Einzelfall hierfür konkrete Anhaltspunkte vorlägen. Da die Fragen dazu dienten, einen bereits aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte bestehenden Anfangsverdacht zu erhärten bzw. zu widerlegen, hätten nur Mitarbeiter der Ausländerbehörde Zugriff auf die Fragen aus dem Fragenpool. Aus diesem Grund sei auch die erbetene Veröffentlichung im Informationsregister von bremen.de nicht möglich. Der Bitte um Übersendung der Fragen und einer Veröffentlichung könne deshalb nicht entsprochen werden.

Der Landesverband Bremen der Klägerin erhob dagegen beim Stadtamt am 27.1.2013 Widerspruch. Er rügte die Dauer des Verfahrens und die unzureichende Begründung, insbesondere, dass Normen des IFG nicht herangezogen worden seien.

Mit Widerspruchsbescheid vom 23.4.2014 wies der Senator für Inneres und Sport, gerichtet an die Klägerin, den Widerspruch gegen die Ablehnung des Zugangs zu den von der Ausländerbehörde vor 2011 und seit 2011 verwendeten Fragebögen zur Scheineheermittlung als unbegründet zurück. Es sei angemessen, erforderlich und auch verhältnismäßig, den grundsätzlich bestehenden Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 BremIFG gemäß § 4 BremIFG abzulehnen. Durch die Veröffentlichung des Fragenkataloges würden die dort aufgeführten Fragen im Rahmen der Sachverhaltsermittlung unbrauchbar, da dann eine Vorbereitung oder Absprache der befragten Personen

nicht ausgeschlossen werden könne. Der Erfolg der behördlichen Maßnahme würde damit vereitelt werden. Da der Sachverhalt bei begründetem Verdacht auf das Vorliegen einer Scheinehe auch kaum anders zu ermitteln sei, als durch die Befragung der betroffenen Personen, wäre damit faktisch jegliche Möglichkeit zur Sachverhaltsermittlung in diesem Bereich abgeschnitten.

Die Klägerin hat bereits am 29.10.2013, gerichtet an die „Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport“, Klage erhoben. Es bestehe ein Anspruch nach §§ 1 Abs. 1 und 2, 7 Abs. 1 BremIFG. Der Fragenkatalog sei weder Entwurf noch Notiz. Durch § 4 Abs. 1 BremIFG würden nur konkrete – laufende oder unmittelbar bevorstehende – Verwaltungsverfahren geschützt. Der Schutz der Informationen sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zeitlich begrenzt und ende nach Abschluss des Verfahrens. Für den alten, ursprünglich aus 2009 stammenden Fragebogen bestehe kein schützenswertes Interesse mehr. Bei dem aktuellen Fragebogen handele es sich nicht um ein Dokument, das zur Durchführung eines konkreten Verwaltungsverfahrens verwendet werde. Möglicherweise auftretende „Fälle begründeten Verdachts“ seien zu unbestimmt. Die zu befürchtende Vereitelung des Erfolgs der Maßnahme sei im Einzelnen zu begründen. Es sei aber zweifelhaft, ob der Einsatz des Fragebogens der Ermittlung einer vermeintlichen Scheinehe dienlich sei. Dokumente, die der Vorbereitung eines behördlichen Entscheidungsvorgangs dienen, seien nur dann geschützt, wenn ihre Verwendung zu einem verfassungsmäßigen Zweck erfolge. Die (teilweise intimen) Fragen verstießen jedoch gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und gegen das Gleichbehandlungsgebot. Personen, die von im Ausländerrecht erfahrenen Anwälten vertreten würden, die einen Teil der Fragen oder das Fragemuster kannten, seien im Vorteil.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 25.7.2014 die Beklagte verpflichtet, der Klägerin insoweit Einsicht in den vom Stadtamt Bremen verwendeten Fragenkatalog zur Ermittlung einer Scheinehe zu gewähren, als es sich um Fragen handelt, die von der Landesbeauftragten für den Datenschutz beanstandet und daher nicht in den aktuell verwendeten Fragenkatalog zur Ermittlung von Scheinehen übernommen worden sind. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen.

Bei den Fragenkatalogen handele es sich um amtliche Informationen. Sie dienten jedenfalls der Ausländerbehörde der Stadtgemeinde Bremen in Fällen eines Anfangsverdachts einer Scheinehe als Ausgangspunkt zur weiteren Sachverhaltsermittlung. Die Beklagte sei hinsichtlich der Fragenkataloge nach den Maßstäben der Rechtsprechung des BVerwG Verfügungsberechtigt nach § 7 Abs. 2 Satz 1 BremIFG. Die Beklagte verfüge über die Fragenkataloge. Ein vorrangberechtigter Urheber sei nicht vorhanden.

Der grundsätzlich nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG bestehende Auskunftsanspruch werde größtenteils durch § 4 Abs. 1 Satz 1 BremIFG ausgeschlossen. Der Wortlaut der Vorschrift sei zwar in erster Linie auf Informationen zugeschnitten, die individuell in einem bestimmten Verwaltungsverfahren einer Behörde des Rechtsträgers entstanden seien, dem gegenüber die Akteneinsicht beantragt worden sei. Dies schließe es aber nicht aus, die Vorschrift auch auf Informationen anzuwenden, die in einer Vielzahl von Verfahren von anderen Rechtsträgern verwendet werden sollen. Schutzgut seien nicht nur laufende Verwaltungsverfahren sondern auch zukünftige Verfahren, jedenfalls insoweit als die geschützten behördlichen Maßnahmen konkret bevorstünden. Diese Voraussetzungen würden im Fall des nunmehr verwendeten Fragebogens erfüllt.

Auf den Antrag der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 25.1.2017 die Berufung wegen besonderer rechtlicher Schwierigkeiten zugelassen.

Am 28.2.2017 hat die Klägerin die Berufung begründet. Passivlegitimiert sei die Beklagte. Es gehe um Fragen bzw. Fragebögen, die in einer Vielzahl von Fällen Anwendung finden

sollten. Diese seien nicht nur vom Migrationsamt der Stadtgemeinde Bremen, sondern gemeinsam mit dem Senator für Inneres erarbeitet worden. Die Fragen seien auch – wie im Bescheid vom 27.12.2012 ausgeführt – in einer landesrechtlichen Regelung zu Ziff. 27.1a.1.1.2 AVV AufenthG genannt und seien als Verwaltungsanweisungen anzusehen. Die Klägerin habe den Antrag nach dem IFG bei der senatorischen Behörde gestellt; diese habe nicht zu erkennen gegeben, dass sie sich nicht für zuständig halte. Die Entscheidung des Stadtamtes sei überraschend gekommen.

Die gesetzlichen Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 BremIFG lägen nicht vor. Es handele sich unstreitig um einen allgemein in einer Vielzahl von Fällen zu verwendenden Fragenkatalog. Ein solcher Fragenkatalog betreffe eine allgemeine Verwaltungspraxis, die auch bisher schon dem grundsätzlichen Informationsanspruch nach dem IFG unterfallen sei. Antragsteller hätten Anspruch auf Einsicht in jegliche Formulare, die von Behörden verwendet würden. Auch die von Migrationsbehörden allgemein verwendeten Formulare zur Beantragung von Aufenthaltserlaubnissen müssten in jedem Fall auf Antrag nach dem IFG zugänglich gemacht werden. Ein Formular mit Fragen an die Bürger sei nichts anderes als ein Fragenkatalog in einer bestimmten Gestaltung. Es bestehe kein rechtlicher Unterschied. Deshalb sei hier auch § 4 Abs. 1 Satz 1 BremIFG nicht anwendbar. Fragenkataloge, die für eine potentielle Vielzahl von Fällen vorrätig gehalten und dann im Einzelfall angewandt würden, seien Werkzeuge der Verwaltung, die per se nicht durch § 4 BremIFG gemeint seien, weil der Gesetzgeber nur den konkreten internen Entscheidungsprozess eines konkreten Verwaltungsverfahrens habe schützen wollen.

Sollten andere Gründe für eine Ablehnung des nach dem Gesetz grundsätzlich bestehenden Auskunftsanspruchs in Betracht kommen, müssten diese von der Behörde geltend gemacht werden. Es handele sich um „Einreden“, die nicht von Amts wegen zu prüfen seien. Intern habe das Justizariat der Beklagten ursprünglich vertreten, dass § 3 BremIFG nicht einschlägig sei.

Auf § 3 Ziff. 1a BremIFG (nachteilige Folgen für die Beziehungen zum Bund) könne sich die Beklagte nicht berufen. Die Auslandsvertretungen des Bundes verwendeten eigene Fragen, die den Fragen der Beklagten zwar ähneln aber nicht gleichen würden. Würde man die bloße Ähnlichkeit genügen lassen, dann wäre eine Auskunft nach dem BremIFG bei fast allen allgemeinen Vorgängen ausgeschlossen.

Auch eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nr. 2 BremIFG) stehe einer Auskunftserteilung nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht habe den Auskunftsanspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zu einem Anspruch mit Verfassungsrang erhoben. Dies habe Konsequenzen für den Umfang der gerichtlichen Überprüfung. Das Gericht müsse prüfen, ob der verfolgte Zweck legitim sei und ob die Versagung der Auskunft zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen sei. Es fehle schon an einem konkreten legitimen Zweck, denn es spreche nichts dagegen, die betroffenen Eheleute offen zu befragen, zu welchem Zweck sie die Ehe geschlossen hätten und ob eine eheliche Lebensgemeinschaft bestehe und von diesen zu fordern, die Angaben glaubhaft zu machen. Es sei nicht zwingend erforderlich „verdeckte“ Fragen zu stellen, deren „richtige“ Antwort nur der Befragte kenne. Im Übrigen seien die Ermittlungen bei einem bestehenden Anfangsverdacht den dafür zuständigen Ermittlungsbehörden vorbehalten.

Würde das Bekanntwerden des Fragenkataloges die öffentliche Sicherheit gefährden, hätte die Beklagte diesen als Verschlusssache definieren müssen. Die Fragenkataloge seien auch nicht wirklich vertraulich, da sie bestimmten interessierten Kreisen immer schon bekannt seien. Gleichwohl sei es für die Klägerin wesentlich, „offiziell“ Auskunft zu erhalten, weil nur so die öffentliche politische Diskussion stattfinden könne, die der Klägerin wichtig sei. Der Fragebogen sei in Bremen zur Ermittlung von Scheinehen nicht erforderlich. Allein schon die Drohung mit einem solchen Fragebogen erzeuge einen psychologischen Druck auf alle binationalen Ehepaare, indem diese einem Generalverdacht

ausgesetzt würden. Die Wirkung der Existenz der Fragebögen sei bereits eine Art der staatlichen Überwachung, die einen Eingriff in die Menschenwürde und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstelle. Deshalb bedürfe es dringend einer öffentlichen Diskussion, die auf Fakten beruhen sollte, mit denen auch Gerüchte über möglicherweise unzulässige Fragen ausgeräumt werden könnten.

Die Klägerin beantragt,
das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 25.07.2014 abzuändern und die Beklagte zu verurteilen, der Klägerin Einsicht in den bei der Beklagten vorhandenen Fragenkatalog zur Ermittlung einer Scheinehe zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,
die Berufung zurückzuweisen.

Dem Informationszugang stehe der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 4 Abs. 1 BremIFG entgegen. Der Fragenpool diene der weiteren Sachverhaltsermittlung, wenn bereits konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Scheinehe vorlägen. Die Vorschrift schütze auch die Effektivität des Verwaltungshandelns. Durch die Veröffentlichung des Fragenpools wären die dort aufgeführten Fragen zur Sachverhaltsermittlung unbrauchbar und der Kontrollzweck gefährdet, da die Eheleute sich gezielt vorbereiten und die Antworten aufeinander abstimmen könnten. Daher seien die Fragebögen auch nicht mit den Formularen der Sozial- oder Baubehörden vergleichbar.

Sollte die auf § 4 BremIFG fußende Begründung nicht haltbar sein, sei das Oberverwaltungsgericht verpflichtet zu prüfen, ob das erstinstanzliche Urteil aus anderen Gründen bestehen bleiben müsse. Dem Informationszugang stehe auch der Schutz von besonderen öffentlichen Belangen nach § 3 Nr. 1a BremIFG entgegen. Es bestehe die konkrete Möglichkeit von nachteiligen Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund, da durch Bekanntwerden der Fragen, die den von den Auslandsvertretungen in Visaverfahren verwendeten Fragen entsprächen, die Sachverhaltsermittlung der Auslandsvertretungen vereitelt werde.

Das Bekanntwerden würde auch die öffentliche Sicherheit im Sinne von § 3 Nr. 2 BremIFG gefährden. Aufenthaltstitel würden zu einem konkreten Aufenthaltzweck erteilt. Berufe sich ein Antragsteller auf den Schutz des Art. 6 GG und es liege tatsächlich keine schützenswerte eheliche Lebensgemeinschaft vor, so würde die Aufenthaltserlaubnis zu Unrecht erteilt und rechtswidrig ein vermeintliches Aufenthaltsrecht erworben. Rechtswidriges Verwaltungshandeln gefährde die öffentliche Sicherheit. Im Übrigen drohe ein Vergehen nach § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG. Der Fragenpool komme nur dann zur Anwendung, wenn bereits konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Scheinehe vorhanden seien. Wenn in einer solchen Situation aufgrund der Bekanntgabe der Fragen die Möglichkeit bestünde, die Antworten aufeinander abzustimmen, wäre die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts konkret erhöht.

Die das Verfahren betreffenden Verwaltungsvorgänge haben dem Oberverwaltungsgericht vorgelegen. Ebenfalls vorgelegen hat dem Gericht die Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage der Bürgerschaftsfraktion der CDU zum Thema Scheinehen (Bremische Bürgerschaft Drs. 19/992 vom 21.3.2017). Soweit in diesem Urteil auf den Inhalt der genannten Dokumente verwiesen wird, war dieser Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Zwar richtet sich der geltend gemachte Anspruch auf Einsichtnahme in den Fragenkatalog zur Ermittlung einer Scheinehe, der nach § 1 Abs. 1 BremIFG auch

von der Klägerin geltend gemacht werden kann, zutreffend gegen die beklagte Freie Hansestadt Bremen (1.). Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kann die Versagung des Informationszugangs nicht auf § 4 Abs. 1 BremIFG gestützt werden (2.). Der Anspruch auf Informationszugang ist jedoch nach § 3 Nr. 2, 2. Alt. BremIFG ausgeschlossen (3.). Ob dem Informationszugang darüber hinaus auch noch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 Buchstabe a) BremIFG entgegen steht, kann offen bleiben (4.).

1.

Der Klägerin steht als eingetragener Verein und damit als juristische Person grundsätzlich ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen nach § 1 Abs. 1 BremIFG zu. Anspruchsberechtigt ist „jeder“ im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG. Der Anspruch gilt jedenfalls auch für juristische Personen des Privatrechts (Gesetzesbegründung, Brem. Bürgerschaft Drs. 16/1000 S. 8; vgl. auch Gesetzesbegründung zu § 1 des IFG des Bundes; Drucksache 15/4493).

Nach der Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 1 BremIFG ist amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung; Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu. Bei dem Fragenkatalog handelt es sich um Informationen in Sinne dieser Begriffsbestimmung.

Richtige Beklagte ist die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres. Der Antrag vom 14.6.2012 war an die senatorische Behörde adressiert. Grundsätzlich besteht der Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG gegenüber den Behörden des Landes, der Gemeinden und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen. Die Vorschrift enthält zwar nach ihrem Wortlaut – wie auch § 1 Abs. 1 IFG des Bundes – keine Verknüpfung zwischen der begehrten Information und der auskunftsverpflichteten Stelle (anders bspw. § 4 Abs. 1 IFG NRW, der den Informationsanspruch auf die bei „der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen“ beschränkt). Rechtsprechung und Lehre verstehen den Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 IFG jedoch als grundsätzlich begrenzt auf die bei den informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen (BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2017 – 1 BvR 1978/13 –, Rn. 23, juris mwN). Dass der streitgegenständliche Fragenkatalog bei der Beklagten (und nicht nur bei den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven) vorhanden ist, wird von dieser nicht in Abrede gestellt. Die Beklagte ist auch im Sinne von § 7 Abs. 2 Satz 1 BremIFG zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt. Dies wird im Urteil des Verwaltungsgerichts, auf das insoweit verwiesen werden kann, im Einzelnen ausgeführt.

2.

Auf § 4 Abs. 1 BremIFG kann die Ablehnung des Informationsbegehrens der Klägerin nicht gestützt werden. Nach dieser Vorschrift soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Schutzgegenstand der Norm ist der behördliche Entscheidungsprozess (Gesetzesbegründung, Brem. Bürgerschaft Drs. 16/1000, S. 10). Sie dient der ungestörten behördlichen Entscheidungsfindung. Die Befugnis zur Informationsverweigerung ist jedoch zeitlich limitiert. Sie ist nur berechtigt, solange die Gefahr einer Vereitelung der geplanten Entscheidung oder sonstigen behördlichen Entscheidung droht. Dauerte die Befugnis, die Information zu verweigern über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens hinaus an, ergäbe die in § 4 Abs. 2 BremIFG verankerte Informationspflicht gegenüber dem Antragsteller keinen Sinn. Rechtlich bedeutsam ist die zeitliche Nähe der Vorbereitungsmaßnahmen (Entwürfe, Arbeiten und Beschlüsse) zur jeweiligen Entscheidung. Insbesondere bei „Arbeiten“ zur Vorbereitung einer Entscheidung ist eine sachliche

Eingrenzung schwierig, weshalb umso mehr darauf abzustellen ist, dass die Entscheidung konkret bevorsteht (Schoch IFG 2. Aufl. § 4 Rn. 23).

Auf den Fall, dass Vorarbeiten für eine unbestimmte Zahl von behördlichen Entscheidungen vorrätig gehalten werden, ist die Vorschrift nicht zugeschnitten. Sie geht idealtypisch von einem konkreten Verwaltungsverfahren zur Entscheidung über einen Einzelfall aus, das irgendwann einmal abgeschlossen ist und in Folge dessen die Schutzbedürftigkeit des Entscheidungsprozesses entfällt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 – 7 B 14/11 –, Rn. 5, NVwZ 2011, 1072-1073 zu § 4 IFG). Deshalb müssen die geschützten Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung auf die konkrete Einzelfallentscheidung bezogen sein. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts spricht das Tatbestandsmerkmal „bevorstehender behördlicher Maßnahmen“ nicht für eine Aufweichung des Unmittelbarkeitserfordernisses. Hiermit sollte lediglich der Anwendungsbereich auf Realakte erweitert werden. Im Falle der Anwendung des Fragenkataloges kämen als zur unmittelbaren Vorbereitung der Entscheidung dienende Arbeiten erst die im konkreten Einzelfall eines aufenthaltsrechtlichen Verfahrens durch die Ausländerbehörden aus dem Katalog ausgewählten Fragen und die darauf gegebenen Antworten in Betracht. Auch der Umstand, dass der Fragenkatalog (auch) bei der Beklagten vorliegt und nicht nur bei der zur Erstentscheidung berufenen Ausländerbehörde, belegt, dass es an einem Zusammenhang zu einer konkret zu treffenden Verwaltungsentscheidung fehlt.

3.

Dem geltend gemachten Anspruch auf Informationszugang steht jedoch § 3 Nr. 2 2. Alt. BremIFG entgegen. § 3 Nr. 2 BremIFG schließt den Informationszugang aus, wenn und solange das Bekanntwerden die äußere oder die öffentliche Sicherheit gefährden kann.

Entgegen der Auffassung der Klägerin kommt es für die Anwendung der Vorschrift nicht darauf an, ob und ggf. wann sich die auskunftspflichtige Stelle auf das Vorliegen eines nach § 3 BremIFG bestehenden Ausschlussgrundes berufen hat. Die in § 3 BremIFG genannten Gründe stellen anspruchsvernichtende Tatbestandsmerkmale dar; diese sind vom Gericht zu beachten. Dies ergibt sich aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut des § 3: „der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht...“. Dafür, dass die in § 3 BremIFG genannten Ausschlussgründe – wie die Klägerin meint – lediglich im Fall der Erhebung einer entsprechenden „Einrede“ zu beachten wären, ist nichts ersichtlich. Das widerspräche auch dem Zweck der Norm, nämlich öffentliche Belange zu schützen. Bestimmte öffentliche Belange sind nach § 3 IFG einem absoluten Schutz unterstellt; es besteht weder ein Abwägungsvorbehalt noch ist der informationspflichtigen Stelle (Rechtsfolge-)Ermessen eingeräumt (Schoch, NVwZ 2013, 1033; vgl. hierzu auch ausführlich Schoch IFG, 2. Aufl. Vorb. §§ 3-6 Rn. 49ff). Für die entsprechende landesrechtliche Regelung gilt nichts anderes. Im vorliegenden Fall hat die Behörde die sachlichen Gründe, die sie zur Versagung des Informationszugangs veranlasst haben, bereits mit Bescheid vom 27.12.2012 dargelegt. Sie hat diese im weiteren Verfahren konkretisiert. Die Sachgründe greifen durch. Dass sie rechtlich nicht unter § 4 Abs. 1 BremIFG, sondern unter § 3 Nr. 2 BremIFG zu subsumieren sind, ändert nichts daran, dass sie im konkreten Fall dem Informationszugang entgegen stehen.

Die Erteilung der beantragten Information an die Klägerin kann die öffentliche Sicherheit im Sinne von § 3 Nr. 2 2. Alt. BremIFG gefährden. Dabei ist am Wortlaut der Vorschrift festzuhalten. Die Verknüpfung von äußerer und öffentlicher Sicherheit im BremIFG ist zwar ungewöhnlich, da üblicherweise das Begriffspaar „äußere“ und „innere“ Sicherheit verwendet wird (so auch in § 3 Nr. 1 Buchstabe c IFG des Bundes; die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit hat im IFG unter § 3 Nr. 2 einen eigenen Gliederungspunkt erhalten). Es kann jedoch nicht angenommen werden, dass es sich bei der Gesetzesformulierung um ein Redaktionsversehen handelt. Dies würde dem Landesgesetzgeber zu Unrecht unterstellen, er habe nur den sehr viel engeren Begriff der inneren Sicherheit (im

Sinne der Sicherheit des Staates) verwenden und den Schutz öffentlicher Belange im Vergleich zum Bundesrecht erheblich absenken wollen. Auch nach Auffassung von Schoch (IFG, 2. Aufl. § 3 Rn. 150) stimmt die Rechtslage in Bremen mit § 3 Nr. 2 IFG überein. Wie die dortigen rechtsvergleichenden Betrachtungen zeigen, bleibt in keinem der Informationsfreiheitsgesetze der Länder die öffentliche Sicherheit als Schutzgut unerwähnt. Lediglich im Hamburgischen Transparenzgesetz vom 19. Juni 2012, dem Nachfolger des HmbIFG, fehlt ein entsprechender Verweis auf die öffentliche Sicherheit.

§ 3 Nr. 2 BremIFG nimmt mit der öffentlichen Sicherheit einen Begriff des Gefahrenabwehrrechts auf. Daran anknüpfend umfasst die öffentliche Sicherheit die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 – 7 C 20/15 –, Rn. 12, juris).

Bei den Fragekatalogen handelt es sich bei einer Verwendung im Einzelfall um ein Mittel der Gefahrenabwehr. Sie dienen der Verwaltung zum ordnungsgemäßen Vollzug des Aufenthaltsgesetzes, im konkreten Fall dem anerkannten staatlichen Interesse an einer Steuerung der Zuwanderung ins Bundesgebiet. Den Ausländerbehörden wird mit dem zum Zweck der getrennten Befragung von Ehepaaren entwickelten Fragenkatalog ein Instrument an die Hand gegeben, um zu verhindern, dass an Personen, die nur vorgeben, einen Aufenthalt zum Zweck der Führung einer ehelichen Lebensgemeinschaft anzustreben, zu Unrecht eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft ist Zweck der in §§ 27 f. AufenthG geregelten Aufenthaltstitel. § 27 Abs. 1a Nr. 1 AufenthG verbietet es, einen Familiennachzug zuzulassen, wenn feststeht, dass die Ehe oder das Verwandtschaftsverhältnis ausschließlich zu dem Zweck geschlossen oder begründet wurde, dem Nachziehenden die Einreise in das und den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen.

Liegen im konkreten Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass zumindest ein Ehegatte – entgegen seiner Aussage – keine eheliche Gemeinschaft herstellen will, kann die Ausländerbehörde weitere Ermittlungen anstellen. Die Ausländerbehörden können dabei gemäß § 86 AufenthG im geeigneten und erforderlichen Umfang personenbezogene Daten erheben und den Ehepartnern die Beibringung geeigneter Nachweise aufgeben, die ihre Absicht belegen, eine familiäre Lebensgemeinschaft in Deutschland herzustellen (vgl. Ziff. 27.1a.1.1.2 der allgemeinen Verwaltungsvorschrift – AVV – zum AufenthG). Die Gegenstände der Sachverhaltsermittlung (genannt werden beispielweise die Umstände des persönlichen Kennenlernens, die Umstände der Hochzeit, Kenntnis über Familienverhältnisse des Ehegatten, gemeinsame Lebensplanung in Deutschland) und deren Grenzen (Intimsphäre der Ehegatten) sowie in Betracht kommende Umstände, die für bzw. gegen die beabsichtigte Herstellung einer ehelichen Lebensgemeinschaft sprechen können, werden in der AVV zum AufenthG unter Ziff. 27.1.a.1.1.2 f. ausführlich beschrieben. Dabei wird auch die zeitgleiche getrennte Befragung der Ehegatten als mögliches Erkenntnismittel genannt.

Der Senat hat keine Zweifel daran, dass es sich bei der getrennten Befragung der Ehegatten unter den Voraussetzungen und in dem Umfang, wie sie in der AVV zum AufenthG beschrieben sind, um ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel zur Sachverhaltsaufklärung durch die Ausländerbehörden handelt. Um getrennte Befragungen der Ehegatten sinnvollerweise durchführen zu können, bedarf es notwendigerweise eines vorformulierten jeweils identischen Fragenkatalogs.

Hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens für die öffentliche Sicherheit verlangt § 3 Nr. 2 BremIFG, dass das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit „gefährden kann“. Das Bundesverwaltungsgericht führt in seiner jüngeren Rechtsprechung zur Auslegung des insoweit gleichlautenden § 3 Nr. 2 IFG (BVerwG, Urteil vom 20.10.2016 – 7 C 20/15 -, juris - Diensttelefonlisten der Jobcenter) zum Maß-

stab aus, eine Gefährdung liege vor, wenn aufgrund einer auf konkreten Tatsachen beruhenden prognostischen Bewertung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass das Bekanntwerden der Information das Schutzgut beeinträchtigt (vgl. BVerwG, Urteile vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 38 ff. und vom 27. November 2014 - 7 C 18.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 13 Rn. 17). Danach setzt die Feststellung der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen voraus, dass die informationspflichtige Stelle Tatsachen darlegt, aus denen sich im jeweiligen Fall eine Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann. Diese Einschätzung kann insbesondere bei Vorgängen, die eine typisierende Betrachtungsweise ermöglichen, auch auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhen (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 41). Das Vorliegen des Ablehnungsgrundes hängt dabei nicht von der Person des konkreten Antragstellers ab; maßgeblich ist, ob das Bekanntwerden der Information objektiv geeignet ist, sich nachteilig auf das Schutzgut auszuwirken (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 - BVerwGE 150, 383 Rn. 37).

Dieser erforderliche Grad der Eintrittswahrscheinlichkeit wäre bei einer Bekanntgabe des Fragenkataloges erreicht. Den Eheleuten werden unabhängig voneinander gleichlautende Fragen zu ihren persönlichen Verhältnissen gestellt. Ziel ist es, nach dem Inhalt und dem Grad der Übereinstimmung der Antworten einschätzen zu können, mit welcher Motivation die Ehe geschlossen wurde und ob die Befragten ernsthaft anstreben, im Inland eine eheliche Lebensgemeinschaft zu führen. Die getrennte Befragung mit gleichlautenden Fragen ist ein geeignetes Mittel, um bei konkreten Anhaltspunkten, die den Verdacht einer Scheinehe begründen, den Sachverhalt weiter aufzuklären. Sie bietet eine Möglichkeit, Falschangaben aufzudecken. Der Zweck der Befragung würde vereitelt, könnten die Betroffenen sich zielgerichtet auf sie vorbereiten. Wüssten die Betroffenen, welche Fragen im Einzelfall aus dem Fragenpool ausgewählt werden, liegt dies auf der Hand. Nichts anderes gilt für den Fall, dass alle Fragen aus dem Fragenpool bekannt wären. Die Fragen wären letztlich „verbraucht“ und könnten ihren Zweck nicht mehr erfüllen, weil es Betroffenen, bei denen tatsächlich eine Scheinehe vorliegt, ermöglicht wäre, die Antworten aufeinander abzustimmen und ihnen hierdurch eine erhöhte Glaubhaftigkeit zu verleihen.

Das Bedürfnis, den in Bremen verwendeten Fragenkatalog geheim zu halten, wird nicht dadurch relativiert, dass im Internet bereits entsprechende Fragenkataloge veröffentlicht wurden. Die Wahrscheinlichkeit, dass es bei getrennten Befragungen von Ehegatten zu abgesprochenen Antworten kommt, ist umso größer, je konkreter den Befragten die in Betracht kommenden Fragen vorher bekannt sind. So bieten beispielsweise die in der AVV zum AufenthG aufgeführten Themenbereiche und Beispiele noch keinen konkreten Ansatzpunkt für eine gezielte Vorbereitung, weil diese zu vielgestaltig sind, um glaubhaft abgesprochene und auswendig gelernte Antworten auf im Einzelnen nicht vorher bekannte Fragen geben zu können. Bei den im Internet veröffentlichten Fragenkatalogen ist nicht erkennbar, inwieweit es inhaltliche Überschneidungen mit den in Bremen verwendeten Fragen gibt. Erst wenn den Befragten der in Bremen verwendete überschaubare Fragenkatalog vorläge, bei dem feststeht, dass daraus in Bremen die konkret gestellten Fragen ausgewählt werden, bestünde eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass sich Betroffene gezielt und mit Aussicht auf Erfolg auf die Befragung vorbereiten.

Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass der Fragenkatalog derzeit von der Ausländerbehörde in Bremerhaven verwendet wird. Dagegen nutzt das Migrationsamt Bremen derzeit keinen Fragenkatalog, hat aber dessen Verwendung in der Zukunft nicht ausgeschlossen. Dies entspricht auch dem Inhalt der Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU in der Bremischen Bürgerschaft (Drs. 19/992 vom 21.3.2017).

4.

Ob darüber hinaus der Anspruch auf Informationszugang auch nach § 3 Nr. 1 Buchstabe a BremIFG ausgeschlossen ist, kann dahinstehen. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen u.a. auf die Beziehungen zum Bund haben kann. Schutzzweck der Norm sind die zahlreichen Fälle der fachlichen Zusammenarbeit und des kooperativen Regierungshandelns selbst, die Gegenstand und Mittel der Beziehungen zum Bund und zu den anderen Ländern sind. Der Tatbestand ist nicht auf den „diplomatischen Aspekt“ beschränkt (zum Hamburger IFG, VG Hamburg, Urteil vom 26. September 2012 – 20 K 3636/09 –, Rn. 62, juris).

Die Beklagte trägt insoweit zwar vor, die im Rahmen von Visaverfahren von den Auslandsvertretungen des Bundes verwendeten Fragen entsprächen zum größten Teil denjenigen des Fragenpools. Bei Bekanntwerden der Fragen aus dem bremischen Fragenpool würden auch die entsprechenden Fragen der Auslandsvertretungen unbrauchbar.

Ob die Beklagte damit einen Sachverhalt dargelegt hat, der unter den Versagungsgrund der nachteiligen Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund im Sinne von § 3 Nr. 1a BremIFG zu subsumieren ist, kann offen bleiben. Denn dem Informationszugang steht bereits § 3 Nr. 2 BremIFG entgegen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Gründe, die es nach § 132 Abs. 2 VwGO rechtfertigen würden, die Revision zuzulassen, liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Alexy

gez. Traub

gez. Dr. Harich