

VGH München, Urteil v. 22.10.2015 – 5 BV 14.2683**Normenketten:**

IFG §§ 1 I, 3 Nrn. 1 Buchst. a, 4 u. 7, 9 III

AufenthG § 60 V

VwGO § 99 I 2, II

EMRK Art. 3

§ 3 Nr. 4 IFG

§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO

§ 3 Nr. 1a) IFG

§ 3 Nr. 7 IFG

Schlagworte:

Asylbewerber, Bundesamt, Informationszugang, Herkunftsland, Hinterlegung, Vertraulichkeitspflicht, Geheimhaltungspflicht

Entscheidungsgründe

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Aktenzeichen: 5 BV 14.2683

Im Namen des Volkes

Urteil

vom 22. Oktober 2015

(VG Ansbach, Entscheidung vom 22. Januar 2008, Az.: AN 4 K 07.1333)

5. Senat

Sachgebietsschlüssel: 1730

Hauptpunkte:

Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Herkunftslanderleitsätze des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (HKL)

Herkunftslanderübergreifende Leitsätze

Information, die einer geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht unterliegt

Rechtsquellen:

In der Verwaltungsstreitsache

...

gegen

..., vertreten durch: ...

- Beklagte -

beteiligt: Landesrechtsanwaltschaft ..., als Vertreter des öffentlichen Interesses,

wegen Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG); herkunftsländerübergreifende Leitsätze,

hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 22. Januar 2008,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 5. Senat,

durch den Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Kersten, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Greve-Decker, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek aufgrund mündlicher Verhandlung vom 10. Dezember 2014 ohne weitere mündliche Verhandlung am 22. Oktober 2015 folgendes Urteil:

I.

Die Berufung wird zurückgewiesen.

II.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

III.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

- 1** Die Parteien streiten im vorliegenden Verfahren um den Anspruch des Klägers auf Zugang zu den herkunftsländerübergreifenden Leitsätzen, die bei der Beklagten vorgehalten und stetig aktualisiert werden.
- 2** Mit Schreiben vom 23. Februar 2007 bat der Kläger das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt) um Übersendung der Herkunftsländer-Leitsätze (HKL) für alle von diesen Leitsätzen erfassten Länder. Das Bundesamt lehnte den Antrag auf Zugang zu den Dokumenten mit Bescheid vom 2. März 2007 ab. Die HKL seien nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VSA) als „Verschlusssachen - nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) eingestuft. Es bestehe daher nach § 3 Nr. 4 IFG kein Anspruch auf Informationszugang.
- 3** Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren wies das Verwaltungsgericht Ansbach die Klage auf Zugang zu allen HKL mit Urteil vom 22. Januar 2008 ab. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 - 2. Alternative - IFG greife vorliegend ein. Es handle sich um als VS-NfD eingestufte Informationen. Dabei komme es nicht darauf an, ob die Einstufung formell und materiell zu Recht erfolgt sei. Die Einstufung sei jedoch auch materiell zu Recht erfolgt. Das Bundesamt mache hierzu geltend, die generelle Möglichkeit der Kenntnisnahme von konkreten Entscheidungsmaßstäben des Bundesamtes durch Asylbewerber könne einer an objektiven Kriterien orientierten sachgerechten Entscheidungspraxis entgegenstehen, weil es Asylbewerbern ermöglicht würde, ihr Aussageverhalten entsprechend anzupassen und sich Legenden zurechtzulegen, um einen für sie günstigeren Verfahrensausgang wahrscheinlicher zu machen. Allein schon dieser Gesichtspunkt erscheine dem Verwaltungsgericht, das selbst über langjährige Erfahrung im Umgang mit Verfahrensbeteiligten in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren verfüge, einleuchtend und nachvollziehbar. Manipulationen des Asylvorbringens durch Asylbewerber würden den Vollzug des

Asyl- und Aufenthaltsrechts zumindest erschweren und damit den Interessen der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder zuwiderlaufen. Auch der Umstand, dass die den Leitsätzen zugrunde liegenden einzelnen Erkenntnisquellen ihrerseits nur teilweise als Verschlussachen eingestuft seien, häufig jedoch frei zugänglich seien, stehe der Einstufung der HKL selbst als Verschlussache nicht entgegen, weil die Gesamtauswertung sämtlicher zur Verfügung stehender Einzelerkenntnisquellen zu einem bestimmten Herkunftsland eine eigene, von den Einzelerkenntnisquellen getrennt zu sehende Qualität besitze. Nachdem bereits der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG eingreife, könne dahinstehen, ob noch weitere Ausschlussgründe nach § 3 IFG oder sonstige Bestimmungen des Informationsfreiheitsgesetzes einschlägig seien.

- 4 Die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung gegen das Urteil wurde beim Verwaltungsgerichtshof zunächst unter dem Az. 5 BV 08.610 geführt. Der Kläger beantragte mit Schriftsatz vom 4. März 2008,
- 5 das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 22. Januar 2008 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, unter Aufhebung des Bescheids des Bundesamts vom 2. März 2007 und des Widerspruchsbescheids des Bundesamts vom 19. April 2007 das Bundesamt zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu sämtlichen Herkunftsländer-Leitsätzen des Bundesamts zu gewähren.
- 6 Die Beklagte beantragte mit Schriftsatz vom 13. Mai 2008,
- 7 die Berufung zurückzuweisen.
- 8 Der Kläger vertrat die Auffassung, dass der vorliegende Rechtsstreit ohne ein in-camera-Verfahren nicht entschieden werden könne. Die Verwaltungsbehörde könne nicht ihr eigenes Verhalten einer gerichtlichen Kontrolle dadurch entziehen, dass sie eine Verschlusserklärung abgebe. In diesem Fall verlange der Grundsatz der Gewährung des effektiven Rechtsschutzes, dass die Rechtmäßigkeit der Verschlusserklärung überprüft werde. Das Gericht müsse das konkrete Material sichten. Die Gefahr einer Anpassung des Aussageverhaltens von Asylbewerbern sei nur von geringer Relevanz. Denn die HKL seien, wie man aus den teilweise bekannten älteren Leitsätzen wisse, allgemeiner Art und enthielten nur abstrakte Beschreibungen, nicht aber konkrete Darstellungen. Sie seien weniger detailliert als etwa die einer eingeschränkten Öffentlichkeit zugänglich gemachten Lageberichte des Auswärtigen Amts. Inhaltlich sei die Einstufung als VS-NfD nicht gerechtfertigt. Was die befürchteten Nachteile für die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland angehe, trage diese Argumentation schon deshalb nicht, weil kritische Einstufungen dem betreffenden Staat ohnedies bekannt seien. Denn entsprechend seiner Aufgabe attestiere das Bundesamt in vielen Einzelfällen alle möglichen negativen Einschätzungen nach § 60 AufenthG. Dies geschehe in förmlichen Bescheiden und aufgrund der Einschätzung einer Bundesoberbehörde. Diese Entscheidungen würden in Fachzeitschriften veröffentlicht und auch in der sonstigen Presse immer wieder publiziert. Zusammenfassungen seien auch in Publikationen des Bundesamts selbst zu finden. Allen betreffenden Staaten sei klar, dass alle zivilisierten und demokratischen Rechtsstaaten, die ein Asylrechtssystem bereit hielten, eine Spezialbehörde hätten, die aufgabengemäß einen kritischen Blick auf andere Staaten zu werfen habe und dass die Einschätzung dieser Behörden nicht die offizielle Bewertung seitens der Regierung darstelle.
- 9 Mit Blick auf eine anstehende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (im dortigen Verfahren 7 C 21.08) zur Frage der materiellen Rechtmäßigkeit der Einstufung als Verschlussache bei der Prüfung des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 4 IFG wurde das Verfahren mit Beschluss vom 9. November 2009 ruhend gestellt und nach vorliegender Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Juni 2010 unter dem neuen Az. 5 BV 10.1344 wieder aufgenommen. Der Kläger wies mit Schriftsatz vom 18. Mai 2010 darauf hin, aufgrund der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts sei nunmehr klar, dass der Zugang zu einer Information nicht allein

deshalb ausgeschlossen sei, weil die Information formal als Verschlussache eingestuft sei. Hinsichtlich des behaupteten Nachteils für außenpolitische Beziehungen fehle es an einer länderspezifischen Einschätzung und an einer nachvollziehbaren Prognose hierzu. Zum Aussageverhalten von Asylbewerbern sei anzuführen, dass Entscheidungen des Bundesamts der Beklagten nicht nur vom Kläger und anderen Wohlfahrtsorganisationen bekannt gemacht würden, sondern auch in Zeitschriften und Fachpublikationen veröffentlicht seien. Ein Asylbewerber, der sich planmäßig eine Asyllegende aufbauen wolle, könne dies jetzt schon unschwer tun. Jedenfalls sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch in diesem Fall eine Überprüfung dahingehend erforderlich, welchen Inhalt der Leitfaden tatsächlich habe und ob seine Bekanntgabe geeignet sei, die heraufbeschworene Gefahr herbeizuführen. Die bloße Behauptung einer solchen Gefahr durch das Bundesamt rechtfertige die Geheimhaltung nicht.

- 10** Mit Beschluss vom 18. Oktober 2010 gab der Senat der Beklagten auf, dem Gericht alle HKL vorzulegen. Diese Vorlage sei zur Überprüfung der von der Beklagten geltend gemachten materiell-rechtlichen Geheimhaltungsgründe erforderlich. Die Beklagte mache materiell-rechtliche Geheimhaltungsgründe geltend, also Gründe, die sich unmittelbar aus dem Inhalt der dem Gericht nicht bekannten Leitsätze ergäben. Wolle die Beklagte die Unterlagen nicht vorlegen, müsse sie nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO eine Sperrerklärung beibringen und dabei eine konkrete Zuordnung der jeweils geltend gemachten Geheimhaltungsgründe zu den jeweiligen HKL vornehmen.
- 11** Mit Schreiben vom 6. Juni 2011 gab das Bundesministerium des Innern eine Sperrerklärung gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ab. Das Bekanntwerden der HKL würde dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten. Die Leitsätze seien ferner ihrem Wesen nach geheim zu halten. Die Leitsätze legten fest, welche Informationen über das jeweilige Herkunftsland im Asylverfahren als entscheidungserheblich erachtet würden und stellten daher das Hauptinstrument für eine einheitliche Entscheidungspraxis des Bundesamts dar. Asylbewerbern würde die Kenntnis der Leitsätze ermöglichen, das Asylverfahren durch angepasstes Vorbringen zu manipulieren. Die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben des Bundesamts würde dadurch erheblich erschwert. Es liege daher der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG vor. Auch würden die auswärtigen Beziehungen Deutschlands durch das Bekanntwerden der Leitsätze wegen der kritischen Würdigung der Verhältnisse in den Herkunftsländern Nachteile erleiden. Mit ausländischen Staaten würden zahlreiche Kontakte gepflegt, die gestört werden könnten, wenn den betreffenden Staaten bekannt würde, dass das Bundesamt als Bundesoberbehörde die Menschenrechts- oder Sicherheitslage in den betreffenden Ländern negativ einstuft. Angesichts der vielfältigen kritischen Aussagen in den Leitsätzen sei es aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland hinreichend wahrscheinlich, dass nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen eintreten würden. Somit liege auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1a) IFG vor. Zudem beruhten die Leitsätze in erheblichem Umfang auf Erkenntnissen aus den Berichten des Auswärtigen Amtes zur asyl- und abschiebungsrelevanten Lage in den Herkunftsländern. Diese Berichte seien vom Auswärtigen Amt als VS-NfD eingestuft. Dies sei gemäß § 3 Nr. 7 IFG zu beachten, da das Interesse des Auswärtigen Amtes an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang weiterhin bestehe. Die Abwägung zwischen staatlichen Interessen und den Individualinteressen des Klägers ergebe, dass den Interessen an der Geheimhaltung der Leitsätze wegen der drohenden schwerwiegenden Nachteile für das Wohl des Bundes der Vorrang eingeräumt werden müsse.
- 12** Das Verfahren wurde daraufhin dem Bundesverwaltungsgericht (Fachsenat nach § 189 VwGO - Az. 20 F 7.11) vorgelegt. Mit Beschluss vom 18. April 2012 entschied das Bundesverwaltungsgericht auf Antrag des Klägers, dass die Verweigerung der Aktenvorlage durch das Bundesministerium des Innern rechtswidrig sei. Ob die vom Verwaltungsgerichtshof angeforderten Unterlagen wegen eines Nachteils für das Wohl des Bundes oder ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig seien und ihre Vorlage deshalb nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO habe verweigert werden dürfen, könne der Senat auf der Grundlage der abgegebenen Sperrklärung nicht nachvollziehen. Diese genüge nicht den

- Anforderungen, die an die Darlegung eines Weigerungsgrundes zu stellen seien. Die oberste Aufsichtsbehörde müsse die Akten und Unterlagen aufbereiten und je nach Inhalt der Schriftstücke den behaupteten Weigerungsgrund nachvollziehbar darlegen. Erst dann sei eine effektive gerichtliche Überprüfung durch den Fachsenat möglich. Das Bundesministerium des Innern habe es versäumt, Geheimhaltungsgründe i. S. d. § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO hinreichend zu belegen und nachvollziehbar zuzuordnen. Darüber hinaus sei die Sperrklärung wegen mangelnder Ermessensausübung rechtswidrig. Die Feststellung des Senats, dass die Sperrklärung rechtswidrig sei, hindere das Bundesministerium des Innern aber nicht, eine neue Sperrklärung abzugeben und dabei die Gefahr für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung des Bundesamtes näher zu substantiieren sowie dann bei der Einstufung als geheimhaltungsbedürftig oder bei der Ermessensausübung nach den hinreichend gekennzeichneten Passagen der jeweiligen Leitsätze zu differenzieren. Auf der Grundlage einer solchen Erklärung werde das Gericht der Hauptsache seinerseits erneut die Entscheidungserheblichkeit einer Vorlage zu beurteilen haben.
- 13** Mit Schreiben vom 5. Juli 2012 gab das Bundesministerium des Innern eine weitere Sperrklärung ab. Auf 204 Textseiten stellte es darin unter Angabe von Absatzbezeichnungen in Bezug auf die jeweils beschriebenen HKL dar, welche Ausschlussgründe des Informationsfreiheitsgesetzes jeweils vorlägen. Abgestimmt auf diese Sperrklärung legte das Bundesamt mit Schriftsatz vom 5. Juli 2012 die streitgegenständlichen HKL erstmals in teilweise geschwärzter Form vor.
- 14** Der Kläger bemängelte mit Schriftsatz vom 14. August 2012, dass die Schwärzungen den lesbaren Text überwögen. Das, was jetzt mitgeteilt worden sei, habe so gut wie keinen Informationswert. Mit weiterem Schreiben vom 20. September 2012 machte er darauf aufmerksam, dass die Beklagte keine aktuellen HKL vorgelegt habe, sondern alte und jedenfalls teilweise überholte. Der Kläger sei aber kein historischer Verein, der die Haltung der Beklagten zu bestimmten Ländern in der Vergangenheit erforschen wolle. Bei einer Verpflichtungsklage komme es auf die Sach- und Rechtslage zum jeweiligen Zeitpunkt der Entscheidung an.
- 15** Der Senat erließ am 25. September 2012 einen weiteren Beschluss, mit dem der Beklagten aufgegeben wurde, dem Gericht die streitgegenständlichen HKL in der zum Zeitpunkt dieses Beschlusses verfügbaren aktuellen Fassung vorzulegen.
- 16** Mit Schreiben vom 5. Juli 2012 (offenkundig falsches Datum, Eingang beim VGH am 30.10.2012) gab daraufhin das Bundesministerium des Innern eine weitere aktualisierte Sperrklärung ab. Es sehe sich nach wie vor nicht in der Lage, nach pflichtgemäßer Ausübung seines Ermessens gemäß § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO der Aufforderung nach Vorlage der HKL voll umfänglich zu entsprechen. Die HKL für die Länder Sierra Leone und Togo seien zwischenzeitlich eingestellt worden, somit gebe es hierfür keine aktuellen Fassungen. Daneben seien HKL für das Land Südsudan neu erstellt und sogenannte HKL-übergreifende Ausführungen konzipiert worden. Hierbei handle es sich um Leitaussagen, die für mehrere HKL gelten sollen und die im Rahmen einer redaktionellen Vereinfachung aus den jeweils entsprechenden HKL heraus mittels Hyperlink aufrufbar seien. Anschließend stellte das Bundesministerium des Innern in seiner Sperrklärung auf 197 Textseiten jeweils bezogen auf einzelne Absätze in den jeweiligen HKL die seiner Meinung nach vorliegenden Ausschlussgründe nach dem Informationsfreiheitsgesetz dar. Das Bundesamt legte abgestimmt hierzu mit Schreiben vom 29. Oktober 2012 die streitgegenständlichen teilweise geschwärzten HKL sowie die ebenfalls teilweise geschwärzten HKL-übergreifenden Ausführungen vor.
- 17** Der erkennende Senat beschloss am 14. November 2012, dass auch nach der teilweisen Vorlage der HKL und Abgabe einer erneuten Sperrklärung der Beklagten die Vorlage der vollständigen und ungeschwärzten HKL zur Überprüfung der von der Beklagten geltend gemachten Geheimhaltungsgründe und damit zur Entscheidung des Rechtsstreits über den Informationsanspruch nach dem IFG erforderlich sei. Die Streitsache werde daher erneut dem

- Fachsenat beim Bundesverwaltungsgericht für Entscheidungen nach § 99 VwGO vorgelegt. Die Vorlage der ungeschwärzten Leitsätze bleibe entscheidungserheblich.
- 18** Mit Beschluss vom 6. Mai 2013 (Az. 20 F 12.12) lehnte der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO den Antrag des Klägers, die Rechtswidrigkeit der Sperrerklärung festzustellen, ab. Der Antrag sei derzeit unzulässig und deshalb abzulehnen. Er setze voraus, dass das Gericht der Hauptsache die Entscheidungserheblichkeit der streitgegenständlichen Unterlagen ordnungsgemäß bejaht habe. Daran fehle es derzeit. Sei erst in der Sperrerklärung der Inhalt der angeforderten Unterlagen inhaltlich jedenfalls stichwortartig näher beschrieben, folge aus der durch § 99 VwGO vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen dem Fachsenat und dem Gericht der Hauptsache, dass zunächst das zur Sachentscheidung berufene Gericht der Hauptsache zu prüfen und förmlich darüber zu befinden habe, ob es die im Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen ohne Einsichtnahme in die angeforderten Unterlagen auf der Grundlage der abstrakten Umschreibung ihres Inhalts beantworten könne. Bei der abgegebenen Begründung zum Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG sei nicht von vornherein von der Hand zu weisen, dass bereits die stichwortartige Umschreibung des Inhalts eines Leitsatzes den Schluss auf das Vorliegen der fachgesetzlichen Ausschlussgründe des Informationsfreiheitsgesetzes zulasse, ohne dass es notwendig wäre, den betreffenden Leitsatz selbst einzusehen. Der Verwaltungsgerichtshof habe sich jedenfalls nicht dazu geäußert, wie er den fachgesetzlichen Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG auslege und wieso und in welchen Fällen von seinem Verständnis des Ausschlussgrundes aus zu dessen abschließender Beurteilung mehr als nur die jeweils gegebenen Hinweise auf den konkreten Inhalt der Leitsätze erforderlich sei.
- 19** Mit Schreiben vom 9. August 2013 wies der Senat die Streitparteien auf seine Auffassung zur Auslegung der geltend gemachten Ausschlussgründe hin.
- 20** Der vorgetragene Ausschlussgrund des § 3 Nr. 7 IFG sei vorliegend nicht anwendbar, weil diese Vorschrift auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und privaten Dritten abziele. Zur Berufung auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1a) IFG genüge eine nur formelhafte und an den bloßen Gesetzeswortlaut angelehnte Behauptung der Beklagten nicht.
- 21** In Bezug auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG könne die Befürchtung der Beklagten, dass Asylantragsteller ihr Aussageverhalten anpassen könnten und durch Legendenbildung die Aufgabenerfüllung des Bundesamtes in Asylverfahren erschweren könnten, nachvollzogen werden. Für die Darlegung des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 4 IFG in der Sperrerklärung genüge jedoch ein nur rudimentärer Hinweis auf den Textinhalt und ein pauschaler Hinweis auf die Gefahr der Anpassung des Aussageverhaltens nicht. Es sei eine zwar noch abstrakt bleibende aber dennoch nachvollziehbare und verständliche Umschreibung der Inhalte der betreffenden Textpassagen erforderlich. Im Anschluss daran sei nachvollziehbar darzulegen, warum nach Auffassung der Beklagten die betreffende Passage zur Anpassung des Aussageverhaltens geeignet sei. Dies werde insbesondere davon abhängen, wie konkret die geschwärzten Textstellen im Einzelfall würden, ob sie einen nicht schon anderweitig bekannten Inhalt beschrieben und ob entsprechend angepasster unwahrer Sachvortrag Nachweisschwierigkeiten auf Seiten der Behörde auslösen würde. Diesen Anforderungen genügten die Hinweise der Beklagten auf § 3 Nr. 4 IFG in der Sperrerklärung bislang regelmäßig nicht. Der Senat gebe daher Gelegenheit, den bisher unvollständigen Sachvortrag und auch die Sperrerklärung nach den obigen Ausführungen zu ergänzen. Entsprechend dem Klageantrag sei dies zu einem aktualisierten Sachstand zu leisten.
- 22** Mit Schreiben vom 28. November 2013 legte das Bundesamt die streitgegenständlichen teilweise geschwärzten HKL sowie die übergreifenden Ausführungen (Umfang 257 Textseiten) in der zum Zeitpunkt des Zugangs des gerichtlichen Schreibens vom 9. August 2013 verfügbaren Fassung vor.

Darauf abgestimmt wurde eine erneute Sperrerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 29. November 2013 vorgelegt (237 Textseiten).

23 Der Klägerbevollmächtigte äußerte sich mit Schriftsatz vom 25. April 2014 (beim VGH eingegangen am 5. Mai 2014). Soweit die HKL ungeschwärzt vorgelegt worden seien, habe sich das Klagebegehren teilweise erledigt. Allerdings sei aufgrund des Umfangs der Schwärzungen dem Klagebegehren bei weitem nicht Rechnung getragen. Sicherlich könnten nicht alle Schwärzungen sachlich gerechtfertigt werden. In großem Umfang seien dabei selbst Rechtsausführungen der Zensur zum Opfer gefallen, z. B. bei den HKL-übergreifenden Ausführungen zur Genitalverstümmelung, sowie Erläuterungen abstrakter Begriffe, wie etwa des Begriffs der relevanten Verfolgungshandlung, die jedem Kommentar zu entnehmen seien. Die vorgelegten HKL und die zugehörige Sperrerklärung seien mittlerweile wieder überholt. Es habe im Aufenthaltsgesetz und im Asylverfahrensgesetz eine Reihe von Änderungen gegeben, auf die sich die HKL einstellen müssten. Daraus sei nicht nur im Einzelfall eine materielle Unrichtigkeit entstanden, sondern vor allem die Folge, dass eine eindeutige Zuordenbarkeit und Durchschaubarkeit nicht mehr klar gegeben sei. Dies gelte vor allem für die HKL-übergreifenden Ausführungen. Beispielsweise enthielten die HKL in der jetzigen Fassung keinerlei Ausführungen zu § 60 Abs. 5 AufenthG. Angesichts des großen Umfangs der HKL und der Sperrerklärung erscheine daher eine detaillierte Auseinandersetzung mit jedem einzelnen Punkt und jeder einzelnen Schwärzung als tendenzielle Zeitverschwendung, weil die aktuelle Relevanz in Frage gestellt sei und eine Anwendung einzelner Passagen auf die aktuelle Rechtslage zwar in weiten Bereichen möglich, gleichwohl nie zweifelsfrei sei. Stets bleibe die Unsicherheit, ob eine diesseitige Transformation der Ausführungen auf die aktuelle Rechtslage auch vom Bundesamt so geteilt werde oder ob nicht einer anderweitigen Interpretation der Vorzug gegeben werde. Das Bundesamt werde daher um verbindliche Erklärung gebeten, ob die HKL bereits im Hinblick auf den aktuellen Stand überarbeitet worden seien oder bis wann mit einer Aktualisierung zu rechnen sei und welchen Umfang diese Aktualisierung einnehmen werde. Sollte bereits eine Überarbeitung der HKL stattgefunden haben, solle dem Bundesamt aufgegeben werden, die HKL in aktueller Fassung vorzulegen, ggf. mit aktualisierten Sperrerklärungen. Sollte das Bundesamt mitteilen, dass eine Aktualisierung noch durchgeführt werde, werde zu prüfen sein, wie der vorliegende Rechtsstreit fortgeführt werden solle. Auf der einen Seite mache es wenig Sinn, historische HKL einer gerichtlichen Entscheidung zugrunde zu legen, auf der anderen Seite werde nicht verkannt, dass es vorliegend um Grundsatzfragen gehe, deren Antwort nicht davon abhängen, in welchem Gesetz beispielsweise der Schutz der sexuellen Identität verortet sei. Sollte eine Überarbeitung der HKL in naher Zukunft beabsichtigt sein, böte sich an, das Verfahren bis dahin ruhen zu lassen. Aus diesem Grund würden nachstehend nur generalisierende und den Rechtsstandpunkt des Klägers zusammenfassende Ausführungen gemacht:

24 Bezüglich der länderübergreifenden HKL sei anzumerken, dass die Auslegung von Gesetzesnormen in einem demokratischen Rechtsstaat nicht zum Geheimnis erklärt werden könne. Es gehe um die Definition bzw. Auslegung gesetzlicher Merkmale. Derartige Ausführungen seien per se nicht geheimhaltungsbedürftig. Da es sich um keine länderbezogenen Ausführungen handle, sondern nur um abstrakt-theoretische, könnten sie nichts anderes enthalten als die Kommentarliteratur zu den entsprechenden Stichworten. Möglicherweise ließen sie zwar erkennen, welche Rechtsauffassung das Bundesamt zu einzelnen Tatbestandsmerkmalen vertrete, möglicherweise ergebe sich daraus auch ein Rückschluss dergestalt, dass das Bundesamt einer bestimmten herrschenden Meinung folge oder von ihr abweiche. Dies zu verheimlichen liege aber weder im Interesse des Bundes noch der Länder und erst recht nicht im öffentlichen Interesse. Denn die Diskussion um die Auslegung von abstrakten Rechtsbegriffen sei Teil der deutschen Rechtskultur.

25

Auch sei die Ermessensausübung in der Sperrerklärung fehlerhaft. Dabei verkenne die Beklagte die Rolle des Klägers und infolge dessen auch dessen berechtigtes Informationsinteresse. Der Kläger sei der Bundesverband, der sich nicht nur um Einzelfälle schutzbedürftiger Individuen kümmere, sondern auch darum, den institutionellen Wert des Asylgrundrechts bzw. des Menschenrechtsschutzes als fundamentalen Teil des Grundrechtsschutzes hervorzuheben und durchzusetzen. Dieser Aspekt sei bei den Ermessensabwägungen mit keinem Wort bedacht. Zwar müsse man dem Kläger keine Sonderrechte einräumen, man müsse aber berücksichtigen und bedenken, dass nach heutigem Demokratieverständnis die gesellschaftlichen Kräfte soweit wie möglich einzubinden seien, und die Kenntnis der Verwaltungsvorgaben ein Teil des demokratischen Diskurses sei. Es handle sich gerade nicht nur um ein privates Interesse des Klägers, sondern um ein öffentliches Interesse, nämlich um die Verwirklichung der Demokratie in Deutschland. Zudem sei eine Entscheidungsbildung beim Kläger, ob die aktuell strittigen HKL veröffentlicht werden sollten, noch nicht abgeschlossen. Die Befürchtung einer „massenhaften Verbreitung“ der Dokumente sei unsinnig, die Zugriffszahlen auf die Homepage des Klägers bewegten sich in sehr bescheidenem Rahmen. Der Kläger habe den Eindruck, dass nur einige wenige Spezialisten dort nachrecherchierten.

- 26** Die Beklagte wies mit Schriftsatz vom 30. Mai 2014 darauf hin, dass mit Datum vom 25. März 2014 der HKL zu Albanien neu erstellt worden sei. Da dieser erst nach dem vom Gericht bestimmten Vorlagezeitpunkt entstanden sei, habe dieser HKL bisher auch noch nicht vorgelegt werden müssen. Weitere HKL, wie etwa zu Mazedonien oder Montenegro, seien seit dem Vorlagezeitpunkt durch die Berufungsbeklagte nicht erstellt worden. Die dem Gericht vorgelegten HKL seien zwischenzeitlich alle fortgeschrieben worden. Die Aktualisierungen berücksichtigten dabei die vorgenommenen Gesetzesänderungen. Insofern sei dem Kläger zuzustimmen, dass die HKL jedenfalls in Teilen überholt seien. Dies habe jedoch keine Auswirkungen auf die Entscheidungsmöglichkeit über das vorliegende Verfahren. Die Beklagte passe ihre HKL laufend an die Entwicklungen in den Ländern an und aktualisiere sie insofern regelmäßig. Die Vorlage einer erneuten aktualisierten Fassung sei abzulehnen. Die seit der Verfügung vom 9. August 2013 erstellten Fortschreibungen seien nicht Gegenstand der vorzunehmenden Betrachtung im vorliegenden Verfahren. Die Beantwortung der grundsätzlichen Fragestellung bezüglich der Herausgabe der HKL sei auch anhand des jetzt vorliegenden Sachstandes möglich. Aufgrund der ständigen Aktualisierung und Fortschreibung würde die jeweilige Vorlage der aktualisierten Fassungen mit den zugehörigen Sperrerklärungen zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen, der das Verfahren unnötig weiter in die Länge ziehe. Seit Eingang der Verfügung vom 9. August 2013 habe es mehr als 50 Fortschreibungen der HKL einschließlich der Anpassungen aufgrund des Richtlinienumsetzungsgesetzes gegeben. Die Erwartung des Berufungsklägers, permanent aktualisierte HKL-Versionen in das Verfahren einfließen zu lassen, sei unverständlich, zumal der Kläger selbst im Schriftsatz vom 25. April 2014 auf nur einen von 32 behandelten HKL einzugehen bereit gewesen sei. Für die Entscheidung komme es im Hinblick auf die inhaltlichen Details der HKL nicht auf deren Aktualität an, sondern auf die Grundsatzfrage, ob der Inhalt die Einstufung VS-NfD grundsätzlich rechtfertige. Anderenfalls wäre bei Dokumenten, die einer routinemäßigen laufenden Fortschreibung unterlägen, eine gerichtliche Entscheidung dauerhaft unmöglich.
- 27** Hinsichtlich des Ausschlussgrundes nach § 3 Nr. 7 IFG werde bestätigt, dass dieser fallengelassen worden sei.
- 28** Hinsichtlich des Ausschlussgrundes nach § 3 Nr. 1a) IFG könnten bezogen auf unterschiedliche Länder auch unterschiedliche Reaktionen bei Bekanntwerden ausgelöst werden.
- 29** Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG liege vor.
- 30**

- Die Kritik des Klägers an einer unübersichtlichen Sperrerklärung werde zurückgewiesen, die Zweiteilung der Sperrerklärung sei Folge einer sorgfältigen, getrennt voneinander vorgenommenen Prüfung. Gerade die Aufteilung nach Ausschlussgründen ermögliche die Nachvollziehbarkeit der Sperrgründe.
- 31** Die Ermessensausübung sei fehlerfrei erfolgt. Die gesellschaftliche Rolle, welche sich der Kläger selbst zumesse, sei allgemein bekannt. An keiner Stelle habe die Beklagte das Informationsinteresse des Klägers bestritten oder relativiert. Die Erfüllung des vom Kläger angeführten Informationsverlangens der demokratischen Bürgergesellschaft sei gerade das Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes und daher ebenfalls bei der Ermessensausübung ausdrücklich berücksichtigt worden. Ebenso sei die Abwägung zum Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG fehlerfrei erfolgt. Der Kläger beschreibe auf seiner Homepage seine Arbeit dahingehend, dass neben Öffentlichkeitsarbeit u. a. auch „konkrete Einzelfallhilfe“ geleistet werde. Angesichts dessen dürfe die Beklagte sowohl eine Veröffentlichung der Dokumente als auch die Weitergabe der Unterlagen in Einzelfällen für wahrscheinlich halten.
- 32** Die Beteiligten einigten sich angesichts der Fülle des Streitstoffes auf Anregung des Gerichts auf eine Einschränkung des Streitgegenstandes. Mit Beschluss vom 22. August 2014 trennte der Senat daher den Verfahrensteil betreffend die HKL für die Länder Afghanistan, Irak, Türkei und die HKL-übergreifenden Ausführungen ab und führte das Verfahren insoweit unter dem neuen Az. 5 BV 14.1805 fort. Hinsichtlich des Verfahrensrestes (altes Verfahren 5 BV 10.1344) wurde das Ruhen des Verfahrens angeordnet.
- 33** In der mündlichen Verhandlung am 10. Dezember 2014 erläuterte der Vertreter der Beklagten, dass die HKL je nach politischer Lage und deren Veränderungen bei Bedarf nach Bewertung durch verschiedene Analysereferate aktualisiert würden. Sie stünden dann als online-Version den Entscheidern tagesaktuell zur Verfügung. In bewegten Zeiten könne dies bei einzelnen Herkunftsländern dazu führen, dass mehrmals im Monat Änderungen vorgenommen würden. Bei anderen Ländern werde manchmal erst nach einem Jahr turnusmäßig überprüft, ob Änderungsbedarf bestehe. Die Klägerbevollmächtigten legten Wert darauf, die herkunftsländerübergreifenden Leitsätze wegen der inzwischen stattgefundenen Gesetzesänderungen in aktueller Form zu bekommen. Die Beteiligten einigten sich darauf, das Verfahren betreffend die herkunftsländerübergreifenden Ausführungen abzutrennen und unter dem neuen Aktenzeichen 5 BV 14.2683 fortzuführen. Die Beklagte solle dazu bis März 2015 eine aktuelle Fassung der länderübergreifenden Leitsätze vorlegen. Zu diesem Verfahrensgegenstand stellte der Klägerbevollmächtigte den Antrag aus dem Schriftsatz vom 4. März 2008 mit der Maßgabe,
- 34** die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu den herkunftsländerübergreifenden Leitsätzen zu gewähren.
- 35** Die Beklagtenseite beantragt, wie mit Schriftsatz vom 13. Mai 2008,
- 36** die Berufung zurückzuweisen.
- 37** Zugleich erklärten sämtliche Beteiligten ihr Einverständnis mit dem Übergang ins schriftliche Verfahren.
- 38** Mit Schriftsatz vom 11. März 2015 legte die Beklagte eine aktualisierte teilgeschwärzte Fassung der herkunftsländerübergreifenden Ausführungen nebst Sperrerklärung des Bundesministeriums des Innern vom 6. März 2015 hierzu vor.
- 39** Der Klägerbevollmächtigte äußerte sich hierzu mit Schriftsätzen vom 4. Mai 2015 und vom 29. Juli 2015. Die Schwärzungen beträfen zum großen Teil Rechtsausführungen, die als solche nicht schützenswert seien. Die Rechtsauffassung des Bundesamts dürfe der Diskussion nicht entzogen

werden. Beispiele hierfür seien etwa auf Seite 3 der 2. und 3. Absatz: „rechtliche Bewertung zu FGM bzw. Voraussetzung einer Schutzgewährung“ oder auf Seite 4, 4. Absatz: „Kriterien einer Schutzgewährung“, Seite 6, 2. Absatz: „Kriterien“. Soweit im Übrigen die Schwärzung wegen dort enthaltener Beispiele vorgenommen worden sei, müsse differenziert werden zwischen Beispielen für eine rechtliche Bewertung, wie etwa auf Seite 3 im 1. Absatz (Beispiele zur Bestimmung der Zielrichtung einer Verfolgungsmaßnahme) und Beispielen zu einer bestimmten tatsächlichen Situation (Seite 4, 1. Absatz), über die allein diskutiert werden könne. Da die jeweils angesprochenen Problemkreise bezüglich Genitalverstümmelung, häuslicher Gewalt oder sexueller Ausrichtung allgemein bekannt seien und ohnedies in der Diskussion stünden, sei die Kenntnis der angeführten Beispiele nicht geeignet, zur Legendenbildung beizutragen. Beim Stichwort „Menschenhandel“ werde auf ein separates Dokument verwiesen. Die Beklagte werde gebeten, diese HKL vorzulegen, sie seien selbstverständlich vom Klageantrag mit umfasst.

40 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe:

41 Der Senat konnte gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ohne Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung entscheiden, weil sich die Parteien in der mündlichen Verhandlung vom 10. Dezember 2014 mit einem Übergang ins schriftliche Verfahren einverstanden erklärt haben.

42 Streitgegenstand dieses Berufungsverfahrens ist nach der Abtrennung dieses Verfahrensteils vom Ausgangsverfahren nur noch die Frage, ob der Kläger gegen die Beklagte gemäß § 1 Abs. 1 IFG einen uneingeschränkten Anspruch auf Zugang zu den dort vorgehaltenen und ständig aktualisierten herkunftsländerübergreifenden Ausführungen hat, die Bestandteil der HKL und damit Bestandteil des Streitgegenstandes des Ausgangsverfahrens sind.

43 Die zulässige Berufung ist diesbezüglich unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht einen Anspruch des Klägers auf Zugang zu den von ihm erstrebten Informationen verneint. Der erkennende Senat entscheidet im Einverständnis der Parteien auf der Grundlage der von der Beklagten unter dem 6. März 2015 vorgelegten Dokumente zum Sachstand 10. Dezember 2014: HKL-übergreifende Leitsätze mit Stand 18.2.2014 und Sperrerklärung vom 6. März 2015 hierzu (1.). Der erkennende Senat kann dabei auf der Grundlage der zuletzt von der Beklagten vorgelegten Sperrklärung ohne Durchführung eines erneuten in-camera-Verfahrens beim zuständigen Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts entscheiden (2.). Bezüglich der von der Beklagten in den Leitsätzen angebrachten Schwärzungen von Textteilen steht dem Zugangsanspruch des Klägers der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG entgegen (3.):

44 1. Dass es sich bei den vom Kläger erstrebten Dokumenten um amtliche Informationen im Sinne von § 1 Abs. 1 IFG handelt, ist zwischen den Parteien unstrittig. Es besteht jedoch im vorliegenden Fall die Besonderheit, dass es sich bei den HKL nicht um einmal erstellte und dann unverändert bleibende Dokumente handelt, sondern vielmehr um Dokumente, die einer ständigen Veränderung durch fortlaufende Aktualisierung unterliegen. Die Beklagte hat hierzu ausgeführt, dass bei einzelnen HKL teilweise mehrmals pro Monat Änderungen vorgenommen würden, um die Dokumente den bei der Beklagten arbeitenden Entscheidern tagesaktuell zur Verfügung stellen zu können. Dabei würden in unregelmäßigem Turnus je nach Sachlage Textteile entfernt, verändert, oder neu hinzugefügt.

45 Bei der vorliegenden Verpflichtungsklage bestimmt sich die maßgebliche Sach- und Rechtslage grundsätzlich nach dem Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts. Dies führte im vorliegenden Fall jedoch dazu, dass dann eine gerichtliche Entscheidung unter Gewährung rechtlichen Gehörs für die Beteiligten nicht möglich wäre. Denn die Beklagte müsste bei jeder Veränderung des jeweiligen HKL stets eine neue geschwärzte Fassung bei Gericht vorlegen, zu der das Bundesministerium des Innern dann eine neue Sperrklärung erarbeiten und ebenfalls vorlegen müsste; dies erfordert

bereits eine gewisse Bearbeitungszeit. Hierzu müsste dem Kläger dann erneut rechtliches Gehör und Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden, wozu, wie der vorliegende Fall anschaulich gezeigt hat, aufgrund des Umfangs der vorhandenen Dokumente ebenfalls nicht unerhebliche Zeit einzuräumen ist. Zum Zeitpunkt der Abgabe einer solchen klägerischen Stellungnahme wären dann die Dokumente, um die es eigentlich geht, von der Beklagten im internen Dienstbetrieb schon längst wieder geändert und einem neuen Sachstand angepasst.

- 46** Der Kläger hat im Verfahren einerseits deutlich gemacht, dass Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens nicht irgendeine historische Fassung der Dokumente sein könne. Andererseits kann der Beklagten nicht angesonnen werden, die Aktualisierung ihrer Dokumente im laufenden Dienstbetrieb einzustellen, nur um das Verfahren um Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz handhabbar zu machen. Die Einführung ständig aktualisierter Dokumente in den Prozess ist nach übereinstimmender Auffassung der Beteiligten nicht praktikabel: Der Rechtsstreit könnte praktisch nie beendet werden. Die Parteien haben sich deshalb in der mündlichen Verhandlung vom 10. Dezember 2014 darauf verständigt, dass die Beklagte einen letztmals aktualisierten Sachstand zu den HKL-übergreifenden Ausführungen bei Gericht einreichen und der Senat hierzu entscheiden solle. Dies geschieht nunmehr auf der Grundlage der von der Beklagten unter dem 6. März 2015 vorgelegten Dokumente.
- 47** 2. Der erkennende Senat hält eine erneute Durchführung eines in-camera-Verfahrens vor dem dafür zuständigen Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts aufgrund einer Prüfung der nunmehr vorgelegten letzten Sperrerklärung des Bundesministeriums des Innern nicht mehr für erforderlich. Er kann eine Entscheidungserheblichkeit der Vorlage von ungeschwärzten Leitsätzen wegen Art und Inhalt der von der Beklagten vorgelegten Unterlagen nicht mehr bejahen.
- 48** Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Beschluss vom 6. Mai 2013 (20 F 12.12 - juris m. w. N.) betont, dass es für eine Sachentscheidung der Einsicht in zurückgehaltene Akten auch dann nicht immer zwingend bedürfe, wenn der Anspruch auf Informationszugang selbst Streitgegenstand des Verfahrens vor dem Gericht der Hauptsache sei. Solche Streitigkeiten führten nicht gleichsam automatisch zu einem Verfahren vor dem Fachsenat. Das Gericht der Hauptsache sei verpflichtet, die Entscheidungserheblichkeit aller oder einzelner Unterlagen nach Abgabe einer Sperrerklärung nochmals zu überprüfen. Schon die Auslegung des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 4 IFG durch das Verwaltungsgericht sei jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft. Es sei nicht von vornherein von der Hand zu weisen, dass bereits die stichwortartige Umschreibung des Inhalts eines Herkunftslander-Leitsatzes den Schluss auf das Vorliegen des fachgesetzlichen Ausschlussgrundes nach § 3 Nummer 4 IFG zulasse, ohne dass es notwendig wäre, den betreffenden Herkunftslander-Leitsatz selbst einzusehen. Könne der Gebrauch offengelegter Teile der Leitsätze für die Entwicklung einer sogenannten Verfolgungslegende den fachgesetzlichen Ausschlussgrund erfüllen, liege die Verwendung von Hinweisen an die Entscheider zu typischen asylrechtsrelevanten Sachverhalten nebst Beispielen nicht fern, wie sie nach den Angaben des beigeladenen Bundesministeriums des Innern in den geschwärzten Teilen der Leitsätze nicht selten enthalten seien.
- 49** Der erkennende Senat hat daraufhin im Schreiben vom 9. August 2013 die Beteiligten über seine Rechtsauffassung zum fachgesetzlichen Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG informiert. Die vorliegende Sperrklärung zu den HKL-übergreifenden Leitsätzen genügt nunmehr den an sie zu stellenden Anforderungen. Die dort enthaltenen Umschreibungen und Beschreibungen von Art und Inhalt der geschwärzten Textpassagen ermöglichen dem Senat nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts im Beschluss vom 6. Mai 2013 eine Entscheidung auf dieser Grundlage. Die Beklagte hat den Inhalt der geschwärzten Texte durch die Beschreibungen in der Sperrklärung durchgehend nachvollziehbar gemacht (vgl. BVerwG, U. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08 - NVwZ 2010, 326 Rn. 28 zur Manipulationsmöglichkeit beim „Leitfaden Sprachnachweis“).

50

3. Ein Anspruch auf Zugang auch zu den von der Beklagten geschwärzten Textteilen der herkunftsländerübergreifenden Ausführungen ist gemäß § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen. Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt. Die HKL-übergreifenden Ausführungen sind als Verschlussachen mit dem Schutzgrad VS-NfD ausgewiesen. Diese Einstufung ist materiell nicht zu beanstanden. Die Kenntnis der geschwärzten Inhalte begründet die hinreichend konkrete Gefahr der Anpassung des Aussageverhaltens hieran und leistet der Legendenbildung von Asylantragstellern Vorschub. Dies kann die Aufgabenerfüllung des Bundesamtes im Asylverfahren nicht nur unerheblich erschweren. Es entspricht dem Interesse der das Asylverfahren führenden Bundesrepublik Deutschland und der in der Folge möglicherweise finanziell belasteten Bundesländer, dass asylsuchende Personen nur bei tatsächlich vorliegendem Verfolgungsschicksal und nicht infolge von falschen Angaben Schutz und Bleiberecht erhalten. Die Integrität von Asylverfahren kann gefährdet werden, wenn es Asylsuchenden möglich wäre, ihr Aussageverhalten durch Kenntnis von erfolgsversprechenden Verfolgungstatbeständen anzupassen und so in rechtswidriger Weise eine Asylgewährung zu erreichen. Dies führte zu einem erheblichen Nachteil für die Interessen des Bundes und der Länder, der materiell gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 4 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) i. V. m. § 3 Nr. 4 der Verschlussachenanweisung (VSA) (vgl. Schoch, IFG, § 3 Rn. 131 und 140) die Einstufung entsprechender Textpassagen als VS-NfD rechtfertigt. Dabei genügt es nach Auffassung des erkennenden Senats bereits, dass die Aufgabenerfüllung des Bundesamts durch entsprechend angepasstes Aussageverhalten von Asylbewerbern zumindest erschwert und der im Asylverfahren zu betreibende Aufwand erhöht werden kann (vgl. BVerwG, U. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 - NVwZ 2015, 675/676 Rn. 25 zur Möglichkeit der Beeinträchtigung gem. § 3 Nrn. 1 und 3 IFG).

51 3.1 Entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigten handelt es sich bei den geschwärzten Teilen der herkunftsländerübergreifenden Ausführungen nicht nur um abstrakte Rechtsausführungen. Enthalten sind nämlich nach den nachvollziehbaren Umschreibungen in der Sperrerklärung unter anderem auch konkrete Beispiele zur Bejahung bestimmter Tatbestandsmerkmale einer rechtlichen Definition oder die Angaben von bestimmten Kriterien, die bei einer Definition eine Rolle spielen sowie Handlungs- und Prüfungsanweisungen für Entscheider, wie mit einzelnen Fällen in der Praxis umzugehen ist. In der Sperrerklärung ist jeweils nach Umschreibung der jeweiligen Beispiele oder Kriterienaufzählung ausgeführt, dass Antragsteller unter Vorgabe einer entsprechenden Legende versuchen könnten, Flüchtlingsschutz zu erlangen. Auch würde der erhöhte Aufwand bei einer eventuell erforderlichen zusätzlichen Sachverhaltsaufklärung die Aufgabenerfüllung des Bundesamtes erheblich erschweren. Diese Einschätzung des Bundesministeriums des Innern ist nachvollziehbar und nicht zu beanstanden.

52 Die vom Klägerbevollmächtigten in diesem Zusammenhang genannten Beispiele überzeugen nicht. So wird etwa auf Seite 3 der Sperrerklärung zur Genitalverstümmelung zum 2. und 3. Absatz auf Seite 5 in den HKL-übergreifenden Ausführungen beschrieben, dass die entsprechende Passage im Text eine rechtliche Bewertung zur FGM enthalte und dabei Kriterien angebe die bei der Definition einer bestimmten sozialen Gruppe eine Rolle spielen, sowie Handlungsanweisungen für die Entscheider enthalte, wie mit diesen Fällen in der Praxis konkret umzugehen sei. Die Sperrerklärung kommt in nachvollziehbarer Weise zur Schlussfolgerung, dass Antragstellerinnen sich diese Ausführungen zunutze machen könnten mit der Folge einer - zumindest - umfangreicheren Glaubwürdigkeitsprüfung und damit einhergehender Erschwerung der Aufgabenerfüllung des Bundesamts. Der geschwärzte Text geht damit über eine bloße abstrakte Rechtsausführung hinaus, und liefert mit der Angabe von Definitionskriterien und den daraus folgenden Handlungsanweisungen für die Entscheider des Bundesamtes eine geeignete Grundlage für einen täuschungswilligen Asylbewerber, sein Aussageverhalten im Hinblick auf die dort enthaltenen

Informationen anzupassen. Mit einem bloßen Blick in eine juristische Fachzeitschrift oder ein spezielles gerichtliches Urteil wäre ihm demgegenüber kaum geholfen, weil er nicht sicher sein könnte, dass die Entscheider des Bundesamtes auch jetzt aktuell noch so entscheiden und prüfen. Soweit der Klägerbevollmächtigte noch pauschal darauf hinweist, dass etwa die Problemkreise der Genitalverstümmelung, der häuslichen Gewalt oder der sexuellen Ausrichtung allgemein bekannt seien, ohnedies in der Diskussion stünden und deshalb die Kenntnis der angeführten Beispiele nicht geeignet sei, zu einer Legendenbildung beizutragen, ist ihm nicht zu folgen. Zum einen äußert er insoweit lediglich eine unsubstantiierte Vermutung: Von den sehr guten asylrechtlichen Kenntnissen einzelner Fachkreise kann nicht auf die Wirkung des Bekanntwerdens der Dokumente der Beklagten auf die Masse der Asylbewerber geschlossen werden. Zum anderen könnte der Beklagte einen Zugangsanspruch nach § 9 Abs. 3 IFG ablehnen, wenn die Informationen zu den genannten Problemkreisen dem klägerischen Vortrag folgend als allgemeinkundig zu bezeichnen wären. Sollte dagegen lediglich zum Ausdruck gebracht werden, dass in interessierten Fachkreisen bereits Kenntnisse oder Meinungen zu diesen Themen vorhanden sind, führte das nicht zu einem Informationsanspruch, weil dieser Umstand nicht zur Folge hat, dass die Beklagte diese Kenntnisse durch Veröffentlichung ihrer Prüfungshinweise für ihre Entscheider erweitern müsste.

- 53** Gleiches gilt für den vom Klägerbevollmächtigten genannten 4. Absatz auf Seite 4 der Sperrerklärung zum „Prüfungsbereich subsidiärer Schutz gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG“ zum letzten Absatz auf Seite 6 der HKL-übergreifenden Leitsätze. Dort wird in der Sperrerklärung beschrieben, dass die geschwärzte Passage in den Leitsätzen zusammenfassend aufführe, nach welchen Kriterien eine Schutzgewährung bei häuslicher Gewalt durch die Entscheider beim Bundesamt zu prüfen ist. Die geschwärzte Textpassage enthält also gerade die konkreten Prüfungsvorgaben für die Entscheider, die sich Asylantragsteller etwa zur Vorbereitung auf ihre Anhörung vor dem Bundesamt gezielt zu Nutze machen könnten. Der Text geht damit über bloße abstrakte Rechtsausführungen hinaus.
- 54** Das gilt ebenfalls für die weiter vom Klägerbevollmächtigten bezeichnete Passage auf Seite 6, 2. Absatz, in der nach den Ausführungen in der Sperrerklärung zum Thema „Militärdienst - Prüfungsbereich subsidiärer Schutz“ zu den geschwärzten zwei Absätzen auf Seite 11 der HKL-übergreifenden Ausführungen die konkrete und detaillierte Benennung von Kriterien enthalten ist, nach denen Entscheider ihre Bewertung vorzunehmen haben, ob eine Ablehnung des Militärdienstes etwa die Garantien des Art. 3 EMRK auslöst. Enthalten seien weiter beispielhafte Hinweise, welche Darlegung im Rahmen eines glaubhaften Vorbringens das Vorliegen eines Anknüpfungsmerkmals im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention erkennen lasse und welche konkreten Maßnahmen für eine Schutzgewährung nicht ausreichen bzw. wann eine solche nicht in Betracht komme. Es liegt auf der Hand, dass bei allgemeinem Bekanntwerden derartiger spezieller Prüfungsvorgaben und Prüfungskriterien die ganz erhebliche Gefahr der Anpassung des Aussageverhaltens von Antragstellern beim Bundesamt besteht, die den Aufklärungsaufwand beim Bundesamt erhöhen und seine Aufgabenerfüllung erheblich erschweren können.
- 55** Auch der vom Klägerbevollmächtigten weiter genannte 1. Absatz auf Seite 3 der Sperrerklärung zum 7. Absatz auf Seite 4 der HKL-übergreifenden Ausführungen mit Beispielen zur Bestimmung der Zielrichtung einer Verfolgungsmaßnahme reiht sich in die Bewertung der bereits behandelten Textbeispiele ein. Derartige konkrete Beispiele sind nicht nur geeignet, dem Entscheider beim Bundesamt die Arbeit zu erleichtern, sie können vielmehr auch umgekehrt von täuschungswilligen Asylbewerbern, die kein konkretes Verfolgungsschicksal vorzuweisen hätten, zur Anpassung ihres Aussageverhaltens unter Verwendung dort genannter konkreter Beispiele genutzt werden. Dass dann für den einzelnen Entscheider ein erhöhter Aufwand bei einer von ihm für erforderlich gehaltenen zusätzlichen Sachverhaltsaufklärung - gegebenenfalls auch durch Anforderungen von Stellungnahmen und Gutachten aus dem Herkunftsland - entsteht, liegt auf der Hand.

- 56** Gleiches gilt für den weiter vom Klägerbevollmächtigten genannten 1. Absatz auf Seite 4 der Sperrerklärung, wonach im gesperrten Textteil zum „Prüfungsbereich Flüchtlingsschutz“ im ersten Absatz auf Seite 6 der HKL-übergreifenden Ausführungen konkrete Beispiele in Form einer Strichaufzählung aufgeführt seien, in welchen Fällen bei nicht vorverfolgten Frauen von einer erhöhten Verfolgungsgefahr bei Rückkehr in das Heimatland auszugehen sei.
- 57** Eine Notwendigkeit zur Differenzierung exemplarischer Ausführungen danach, ob es sich um Beispiele für eine rechtliche Bewertung oder für eine tatsächliche Situation im Herkunftsland handelt, sieht der Senat vor dem Hintergrund der in beiden Fällen bestehenden erheblichen Gefahr der Anpassung des Aussageverhaltens nicht.
- 58** 3.2 Der Meinung des Klägerbevollmächtigten, dass an derartigen Vorgaben nichts Geheimzuhaltendes zu erkennen sei, weil man entsprechende Rechtsausführungen auch in juristischen Kommentaren lesen könne, kann sich der erkennende Senat nicht anschließen. Wären die erstrebten Informationen als allgemeinkundig anzusehen, hätte dies zur Folge, dass eine Ablehnung des klägerischen Anspruchs auf Informationszugang gemäß § 9 Abs. 3 IFG möglich wäre. Es geht dem Kläger aber vielmehr gerade darum, die - aktuelle - Auffassung der Beklagten und vor allem die allgemeinen, vom jeweiligen Einzelfall losgelösten Entscheidungsvorgaben, beispielhaften Aufzählungen und speziellen Prüfungshinweise für die Entscheider des Bundesamtes zu kennen. Gerade diese Aufzählungen, Vorgaben und Prüfungshinweise können es einem Asylbewerber erst ermöglichen, sich mit hinreichender Aussicht auf Erfolg bei der Anhörung vor dem Bundesamt mit einer entsprechenden Täuschungsabsicht zu behaupten oder das Verfahren durch die auftretende Notwendigkeit weiterer Sachverhaltsaufklärung in die Länge zu ziehen und zu erschweren.
- 59** Dass die Kenntnis der konkreten Entscheidungsvorgaben und beispielhaften Erläuterungen für die Entscheider des Bundesamtes es dem Kläger auch ermöglichen könnte, mit der Beklagten und vor allem dem Bundesamt in eine breitere Diskussion über die Richtigkeit dieser Vorgaben einzutreten, ist nicht geeignet, über das Vorliegen des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 4 IFG hinwegzuhelfen.
- 60** 3.3 Auch der Umstand, dass einzelne Rechtsauffassungen des Bundesamtes etwa durch veröffentlichte Gerichtsentscheidungen zu einzelnen Asylverfahren bekannt werden, ändert an der vorgenannten Einschätzung nichts. Denn Gerichtsentscheidungen ergehen immer nur in einem speziellen Einzelfall und oft auch erst Monate, manchmal sogar erst Jahre nach der jeweiligen Asylantragstellung. Sie dienen also einem täuschungswilligen Antragsteller nur begrenzt, denn er wird wissen wollen, wie das Bundesamt aktuell eine Asylsache prüfen, welche Fragen in der Anhörung es dazu stellen und nach welchen Kriterien es heute entscheiden würde. Erst eine Zusammenfassung der entsprechenden aktuellen Entscheidungsvorgaben bietet insoweit, worauf die Beklagte zu Recht hingewiesen hat, den entscheidenden Mehrwert der von ihr vorgehaltenen und gepflegten HKL im Vergleich zu Einzelerkenntnissen oder Darstellungen in der Kommentarliteratur.
- 61** Auch der Umstand, dass die den Leitsätzen zugrunde liegenden einzelnen Erkenntnisquellen ihrerseits nur teilweise als Verschlussachen eingestuft, manchmal jedoch frei zugänglich sind, steht, worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, der Einstufung der HKL-übergreifenden Ausführungen selbst als Verschlussache nicht entgegen, weil gerade die Gesamtauswertung sämtlicher zur Verfügung stehender Einzelerkenntnisquellen und die - stets aktuell gehaltene - Zusammenfassung in Form von Prüfungshinweisen für die Entscheider eine eigene, von den Einzelerkenntnisquellen getrennt zu sehende Qualität besitzt. Dementsprechend steht es der Verschlussacheneinstufung auch nicht entgegen, wenn das Bundesamt in ständiger Praxis zur Gewährung rechtlichen Gehörs im konkreten Asylverfahren auf entsprechenden Antrag hin den anwaltlichen Bevollmächtigten der betreffenden Asylbewerber auch solche Einzelerkenntnisquellen zugänglich macht, die als VS-NfD eingestuft sind, zumal Rechtsanwälte als

Organe der Rechtspflege im Rahmen ihrer anwaltlichen Berufspflichten ihrerseits besonderen Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflichten im Umgang mit ihnen überlassenen Akten unterliegen.

- 62** 3.4 Soweit der Klägerbevollmächtigte darauf hinweist, dass jede leistungsgewährende Behörde einer vergleichbaren Gefahr eines manipulativen Verhaltens der Antragsteller ausgesetzt sei, vermag auch dies dem Informationszugangsbegehren nicht zum Erfolg zu verhelfen. Es ist zwar richtig, dass jede Verwaltung durch geeignete Maßnahmen Täuschungsversuchen entgegenwirken muss. Die vom Kläger benannten Dienstanweisungen der Bundesagentur für Arbeit zum SGB II, in denen nicht nur Art und Umfang der Ermittlungen zum Sozialleistungsmissbrauch geregelt, sondern etwa auch die Prüfanlässe, die Observation, die Befragung Dritter, die Hausbesuche einschließlich ihrer Ankündigung und das Verhalten bei einer Zutrittsverweigerung ausgeführt seien, können nach ihrem Gegenstand nicht mit der Problematik von Asylverfahren verglichen werden. Eine Sozialleistungsbehörde kann von Antragstellern Belege vor allem zur Vermögenssituation einfordern. Nachprüfungen und Beobachtungen sind vor Ort im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Behörde auch unter Zuhilfenahme anderer deutscher Behörden möglich. Demgegenüber sind die Nachprüfungs- und Handlungsmöglichkeiten des Bundesamtes in den jeweiligen Herkunftsländern von Asylbewerbern naturgemäß äußerst beschränkt und begegnen erheblichen Schwierigkeiten. Deshalb kommt den Angaben der Asylbewerber und ihrer Glaubwürdigkeit mit Blick auf die vom Bundesamt geführten Verfahren eine ganz andere Bedeutung zu. Es wird also vorliegend nicht etwa ein Sonderrecht zulasten von Asylbewerbern geschaffen, sondern nur die Besonderheit und Sensibilität des Asylverfahrens berücksichtigt.
- 63** 3.5 Auch der Hinweis des Klägerbevollmächtigten auf das Informationsinteresse der interessierten Öffentlichkeit und der weitere Hinweis auf die deutsche Rechtskultur, deren Bestandteil seit jeher die Diskussion um die Auslegung abstrakter Rechtsauffassungen sei, ändern nichts daran, dass bei Vorliegen des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 4 IFG amtliche Informationen nicht herausgegeben werden müssen. Der Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz ist gerade nicht unbeschränkt gewährleistet.
- 64** 4. Die HKL-übergreifenden Ausführungen verweisen auf Seite 10 unter dem Stichpunkt „Menschenhandel“ auf ein weiteres externes Dokument. Entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigten ist dieses jedoch nicht vom vorliegenden Streitgegenstand umfasst. Die Beklagte hat mit Schriftsatz vom 17. August 2015 darauf hingewiesen, dass dieses Dokument nicht Bestandteil der HKL ist. Weil das Dokument nicht als VS-NfD eingestuft ist, hat die Beklagte das Dokument dem Klägerbevollmächtigten zur Verfügung gestellt.
- 65** 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.
- 66** 6. Die Revision war wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen, § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.
- Rechtsmittelbelehrung
- 67** Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

- 68** Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u. a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.
- 69** Beschluss:
- 70** Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG).