

AN 4 K 07.00903
AN 4 K 07.01333



Verkündet am
22. Januar 2008
gez.
(*****)
***** als
stv. Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach

Im Namen des Volkes

In den Verwaltungsstreitsachen

1) **(AN 4 K 07.00903)**

,

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte *****

,

Az.: *****

2) **(AN 4 K 07.01333)**

,
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.,
c/o ***,
vertreten durch den 1. Vorsitzenden,

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte *****

Az.: *****

- Klägerinnen -

g e g e n

Bundesrepublik Deutschland

vertreten durch das Bundesministerium des Innern in Berlin, dieses
vertreten durch den Präsidenten des Bundesamtes für Migration
und Flüchtlinge, Frankenstr. 210, 90461 Nürnberg

Az.: ***** **(AN 4 K 07.00903)** und
***** **(AN 4 K 07.01333)**

- Beklagte -

w e g e n

Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach, 4. Kammer, durch

und durch
den ehrenamtlichen Richter
den ehrenamtlichen Richter

auf Grund mündlicher Verhandlung vom 22. Januar 2008

am 22. Januar 2008

folgendes

Urteil:

1. Die Klagen werden abgewiesen.
2. Die Klägerinnen tragen die Kosten des Verfahrens.
3. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerinnen begehren vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF, im Folgenden: Bundesamt) Zugang zu den dort geführten so genannten Herkunftsländer-Leitsätzen.

Die Klägerin zu 1) ist Rechtsanwältin und Vorsitzende des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht des Deutschen Anwaltsvereins.

Die Klägerin zu 2) ist eine im Vereinsregister eingetragene bundesweit tätige Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge.

Die Klägerinnen beehrten jeweils mit entsprechendem schriftlichen Antrag, datierend vom 13. November 2006 (Klägerin zu 1) bzw. vom 23. Februar 2007 (Klägerin zu 2) und gestützt auf § 1 Abs. 1 Satz 1 des zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (im Folgenden: IFG), beim Bundesamt Zugang zu den dort geführten Herkunftsländer-Leitsätzen für die Länder Türkei, Iran, Togo, Irak und Russische Föderation (Klägerin zu 1) bzw. für alle von den Herkunftsländer-Leitsätzen erfassten Länder (Klägerin zu 2).

Das Bundesamt lehnte die Anträge - auch jeweils im Widerspruchsverfahren - mit dem Hinweis auf § 3 Nr. 4 IFG ab und machte im Wesentlichen geltend, die beehrten Informationen seien nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VS-Anweisung, im Folgenden: VSA) als Verschlussachen des Geheimhaltungsgrades „VS - Nur für den Dienstgebrauch“ (im Folgenden: VS-NfD) eingestuft.

Die Klägerin zu 1) beantragte im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Ansbach sinngemäß,

den Bescheid des Bundesamtes vom 13. Dezember 2006 und den Widerspruchsbescheid des Bundesamtes vom 6. März 2007 aufzuheben und das Bundesamt zu verpflichten, der Klägerin Zugang zu den Herkunftsländer-Leitsätzen für die Länder Türkei, Iran, Togo, Irak und Russische Föderation zu gewähren.

Die Klägerin zu 2) beantragte sinngemäß in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Ansbach am 22. Januar 2008,

den Bescheid des Bundesamtes vom 2. März 2007 und den Widerspruchsbescheid des Bundesamtes vom 19. April 2007 aufzuheben und das Bundesamt zu verpflichten, der Klägerin Zugang zu sämtlichen Herkunftsländer-Leitsätzen des Bundesamtes zu gewähren.

Die Klägerinnen machen zur Begründung im Wesentlichen geltend, die Kenntnis vom Inhalt der Herkunftsländer-Leitsätze sei für sie von großer Bedeutung, um ihre Aufgaben bei der Beratung und Vertretung von Flüchtlingen vor Gerichten und Behörden sachgerecht erfüllen zu können. Nachvollziehbare Gründe für die Einstufung der Herkunftsländer-Leitsätze durch das Bundesamt als Verschlussachen seien nicht dargetan und ersichtlich. Im Übrigen rechtfertige allein die Tatsache der Einstufung dieser Informationen als VS-NfD nicht deren Vorenthaltung gegenüber der Klägerseite, entscheidend sei vielmehr, ob die Einstufung als Verschlussachen formell und materiell zu Recht erfolgt sei, was bestritten werde.

Das Bundesamt beantragte jeweils

Klageabweisung.

Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt: Lageberichte und Auskünfte des Auswärtigen Amtes sowie Auskünfte weiterer Gutachter, welche auch die wesentlichen Grundlagen für die Herkunftsländer-Leitsätze seien, würden an bevollmächtigte Rechtsanwälte im jeweils konkret anhängigen Asylverfahren auf Antrag herausgegeben. Durch diese Vorgehensweise sei sichergestellt, dass sich die Verfahrensbeteiligten im Asylverfahren über die Entscheidungsgrundlagen des Bundesamtes informieren könnten, ohne dass jedoch die Gesamtheit der dem Bundesamt zur Verfügung stehenden Informationen weitergegeben werde. Auf diese Weise sei ein effektiver Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet. Eine Veröffentlichung der Herkunftsländer-Leitsätze würde die Überprüfung der Glaubwürdigkeit der Angaben von Asylantragstellern im Asylverfahren zumindest erheblich erschweren und eine sachgerechte Entscheidung im Asylverfahren gefährden oder sogar unmöglich machen.

Im Übrigen vertrat das Bundesamt - erstmals im verwaltungsgerichtlichen Verfahren - die Auffassung, der geltend gemachte Informationszugangsanspruch sei zusätzlich auch nach den Nummern 1a, 2 und 7 von § 3 IFG ausgeschlossen.

Soweit die Klägerin zu 2) ursprünglich mit ihrer Klage zusätzlich auch die Verpflichtung des Bundesamtes auf Gewährung des Zugangs zu der dort bestehenden Dienstanweisung Asyl (Allgemeiner Teil und Besonderer Teil) begehrte, wurde das Verfahren im Termin vom

22. Januar 2008 vom Verwaltungsgericht durch Beschluss abgetrennt, es wird unter dem neuen Aktenzeichen AN 4 K 08.00145 fortgeführt.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten verwiesen. Wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung, einschließlich des dort von Klägerseite gestellten Beweisantrages, wird auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die stillschweigend nach § 93 VwGO zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbundenen, zulässigen Klagen der Klägerinnen zu 1) und 2) sind unbegründet.

Die angefochtenen Bescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF, im Folgenden: Bundesamt) vom 13. Dezember 2006 (Klägerin zu 1)) bzw. vom 2. März 2007 (Klägerin zu 2)) sowie die jeweiligen zugehörige Widerspruchsbescheide des Bundesamtes vom 6. März 2007 (Klägerin zu 1)) bzw. vom 19. April 2007 (Klägerin zu 2)), soweit sie Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind (das Verfahren betreffend die Dienstanweisung Asyl wurde in der mündlichen Verhandlung vom 22.1.2008 mit Beschluss des Verwaltungsgerichts vom Verfahren der Klägerin zu 2) abgetrennt), sind unbegründet.

Der unter Bezugnahme auf § 1 Satz 1 IFG geltende gemachte allgemeine Informationszugangsanspruch bezüglich der beim Bundesamt - unstrittig - geführten Herkunftsländer-Leitsätze besteht nicht, weil der Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 4 - 2. Alternative - IFG eingreift. Ob auch noch andere im IFG geregelten Ausschlussgründe eingreifen, kann dahinstehen.

Rechtsgrundlagen außerhalb des IFG, die den geltend gemachten Informationsanspruch begründen könnten, sind nicht ersichtlich und werden auch von Klägerseite selbst nicht geltend gemacht. Insbesondere greift auch das Akteneinsichtsrecht nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) nicht ein, denn diese Bestimmung räumt ein

Akteneinsichtsrecht nur den Beteiligten an einem konkreten Verwaltungsverfahren, z.B. den Beteiligten eines Verfahrens nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG), ein. Dieses Akteneinsichtsrecht bezieht sich auch ausschließlich auf die gerade das jeweilige konkrete Verwaltungsverfahren betreffenden Akten, einschließlich - insbesondere im Verfahren nach dem AsylVfG - der konkreten Auskünfte und Stellungnahmen sachkundiger Organisationen und Personen, die der konkret zu treffenden Behördenentscheidung zugrunde gelegt werden sollen.

Eine Befassung des nach § 99 Abs. 2 VwGO zuständigen Fachsenats für Geheimschutzangelegenheiten mit dem vorliegenden Rechtsstreit ist nicht veranlasst. Dem steht bereits entgegen, dass weder ein entsprechender Antrag eines Beteiligten im Sinne von § 99 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt wurde noch dass, was nach der Systematik des § 99 VwGO Voraussetzung für einen solchen Antrag wäre, eine Sperrerklärung der für das Bundesamt zuständigen obersten Aufsichtsbehörde, d.h. des Bundesministeriums des Innern, abgegeben worden ist. Weder für einen Antrag der Beteiligten gemäß § 99 Abs. 2 Satz 2 VwGO noch für eine Sperrerklärung des Bundesministeriums des Innern bestand ein Anlass, weil das Verwaltungsgericht das Bundesamt zur Vorlage der streitgegenständlichen Herkunftsländer-Leitsätze nicht aufgefordert hat und weil darüber hinaus der konkrete Inhalt der streitgegenständlichen Herkunftsländer-Leitsätze für die Entscheidung über den hier geltend gemachten, voraussetzungslosen allgemeinen Informationszuganganspruch auch nicht ausnahmsweise „zweifelsfrei rechtserheblich“ im Sinne der einschlägigen obergerichtlichen Rechtsprechung (BVerwG, Beschluss vom 29.3.2006, Az. 20 F 4/05, DÖV 2006, 655, Juris; BayVGh, Beschluss vom 5.7.2007, Az. G 07.1, BayVBI 2008, 56, Juris) ist.

Ist gerade die Frage, ob ein Akteneinsichtsrecht besteht, Gegenstand der Hauptsacheklage, so müssen diese Akten nicht schon im Rahmen der allgemeinen verfahrensrechtlichen Aktenvorlagepflicht nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO von der Behörde an das Verwaltungsgericht vorgelegt werden. Die von der Behörde gegebenenfalls vorgelegten Akten müssten nämlich auf Antrag gemäß § 100 VwGO sämtlichen Verfahrensbeteiligten im Rahmen der Akteneinsicht offen gelegt werden. Hierdurch würde sich die Hauptsache schon von vorneherein erledigen, noch bevor das Verwaltungsgericht über den mit der Klage geltend gemachten Anspruch auf Zugänglichmachung der Akten entschieden hätte. Die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen des mit der Hauptsacheklage gerade geltend gemachten Akteneinsichtsrechts würden damit umgangen (vgl. z.B. Geiger in: Eyermann/Fröhler, VwGO, § 99, RdNr. 5; Rudisile in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 99, RdNr. 11; Lang in: Sodan/Ziekow, Kommentar zur

VwGO, § 99, RdNr. 16; Redecker-v. Oertzen, VwGO, § 99, RdNr. 10); Kopp/Schencke, VwGO, § 99, RdNr. 4). § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist keine materiell-rechtliche Anspruchsnorm auf Informationszugang, etwa neben Bestimmungen wie § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG (eine vergleichbare Regelung findet sich insbesondere auch in § 3 Abs. 1 Umweltinformationsgesetz - UIG -; siehe auch § 1 Abs. 1 Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes - VIG -; zum Ganzen: Schomerus/Tolkmitt: Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, in: DÖV 2007, 985 ff). Dies muss im Anwendungsbereich des IFG umso mehr gelten, als dort in § 3 ff zahlreiche gesetzliche Ausschlussgründe (sog. negative Tatbestandsmerkmale) mit teilweise unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad geregelt sind, die dem grundsätzlich vom Gesetzgeber eingeräumten Informationszugangsanspruch entgegenstehen, d.h. diesen nicht zur Entstehung gelangen lassen.

Soweit Roth in Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3, RdNr. 112, sowie § 9, RdNr. 12 bis 14, etwa § 99 Abs. 2 VwGO auch für Sachverhalte der vorliegenden Art für anwendbar halten sollte, könnte dem aus den vorstehend genannten Gründen für den vorliegenden Fall - im Anschluss insbesondere an Jastrow/Schlatmann, IFG, § 9, RdNr. 46 ff; im Ergebnis wohl auch Rossi, IFG, § 9, RdNrn. 32, 33 - nicht gefolgt werden.

Auch aus der amtlichen Begründung zu § 9 Abs. 4 IFG (BT-Drs. 15/4493, Seite 16, linke Spalte) ergibt sich nichts anderes. Dort ist lediglich ausgeführt, wenn eine Behörde eine als Verschluss-sache nach § 3 Nr. 4 IFG eingestufte Information „gemäß § 99 Abs. 1 VwGO“ dem Gericht nicht vorlege, könne die Rechtmäßigkeit der Verweigerung in einem in-camera-Verfahren „nach § 99 Abs. 2 VwGO“, d.h. nach den für das dortige Verfahren geltenden Voraussetzungen, die hier nicht erfüllt sind (siehe oben), überprüft werden. Hätte der Gesetzgeber für den Anwendungsbereich des IFG Änderungen des § 99 VwGO vornehmen wollen, so hätte er dies ausdrücklich im Gesetzestext selbst zum Ausdruck bringen müssen, was jedoch nicht geschehen ist.

Im vorliegenden Fall ist der geltend gemachte allgemeine Informationszugangsanspruch hinsichtlich der Herkunftsländer-Leitsätze - sowohl hinsichtlich der Herkunftsländer-Leitsätze nur für die Länder Türkei, Iran, Togo, Irak und Russische Föderation (Verfahren der Klägerin zu 1)) als auch hinsichtlich aller in den Herkunftsländer-Leitsätzen erfassten Ländern (Verfahren der Klägerin zu 2)) - kraft Gesetzes schon gemäß § 3 Nr. 4 - 2. Alternative - IFG ausgeschlossen.

§ 3 Nr. 4 - 2. Alternative - IFG besagt sinngemäß, dass der in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG grundsätzlich gewährte allgemeine Informationszugangsanspruch dann nicht besteht, wenn die Information, zu der Zugang begehrt wird, auf Grund der VSA einer besonderen Geheimhaltungs- bzw. Vertraulichkeitspflicht unterliegt. So liegt der Fall hier:

In der amtlichen Begründung zu § 3 Nr. 4 IFG (BT-Drs. 15/4493, Seite 11, linke Spalte) ist ausdrücklich ausgeführt, die auf Grund von § 35 Abs. 1 Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Bundes (im Folgenden: SÜG) nach der VSA erfolgte Einstufung schließe einen Anspruch auf allgemeinen Informationszugang aus. Die amtliche Begründung fährt wortwörtlich fort: „... dies gilt auch für „VS - Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Information.“ Somit erscheint der Wille des Gesetzgebers, sowohl auf der Grundlage des Gesetzestextes als auch, unabhängig hiervon, auf der Grundlage der amtlichen Begründung, eindeutig.

Das Bundesamt hat zur Begründung seiner ablehnenden Entscheidung bezüglich der Herkunftsländer-Leitsätze, zuletzt auch in der mündlichen Verhandlung vor der Kammer am 22. Januar 2008, in erster Linie geltend gemacht, diese seien als VS-NfD eingestuft. Von weiteren Voraussetzungen als von der Einstufung als VS-NfD hängt der entsprechende Ausschluss des allgemeinen Informationszugangsanspruchs nicht ab; insbesondere hängt er auch nicht davon ab, ob die Einstufung als VS-NfD formell und materiell zu Recht erfolgt ist (so auch Rossi, IFG, § 3, RdNr. 50; Jastrow/Schlatmann, IFG, § 3, RdNr. 79 ff; anderer Auffassung wohl Roth in Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3, insbes. RdNr. 124; ausdrücklich offen gelassen von VG Berlin, Urteil vom 31.5.2007, Az. 2 A 93.06, Juris, RdNr. 29).

Selbst wenn jedoch - entgegen der vorstehend vom erkennenden Verwaltungsgericht vertretenen Rechtsauffassung - davon ausgegangen würde, die formellen und materiellen Voraussetzungen für eine Einstufung der betreffenden Dokumente als Verschlusssachen, hier: mit dem Geheimhaltungsgrad VS-NfD, müssten erfüllt sein, was demgemäß vom Verwaltungsgericht zu überprüfen wäre, würde dies hier zu keinem anders lautenden Ergebnis führen:

Grundlage für die Einstufung eines Dokuments als Verschlusssache durch eine Bundesbehörde, wie hier das Bundesamt, ist die auf Grund von § 35 Abs. 1 SÜG vom Bundesministerium des Innern als Allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassene VSA, hier in der aktuellen Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 2006 (GMBI 2006, 803).

Die Verschlussacheneinstufung erfolgt gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 VSA von der eine Verschlussache herausgebenden Stelle selbst, nicht etwa von einer vorgesetzten Stelle bzw. von einer obersten Aufsichtsbehörde, wie hier dem Bundesministerium des Innern. Besondere Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Einstufung eines Dokuments als Verschlussache mit dem Geheimhaltungsgrad VS-NfD, etwa der Erlass einer gesonderten, getrennt von dem als VS-NfD eingestuften Dokument existierenden Verfügung, die ihrerseits gegebenenfalls in einem gerichtlichen Verfahren vorgelegt werden könnte, sofern sie keine Rückschlüsse über den konkreten Inhalt des als Verschlussache eingestuften Dokuments zuließe, sind nach der VSA nicht zu beachten, es genügt die Kennzeichnung als Verschlussache mit dem betreffenden Geheimhaltungsgrad in Großbuchstaben und in gut sichtbarer Weise (vgl. § 8 Abs. 1 VSA i.V.m. Anlage 2 zur VSA).

In materieller Hinsicht sind die Einstufungskriterien gemäß § 3 VSA zu beachten, die inhaltlich § 4 Abs. 2 SÜG entsprechen, im vorliegenden Fall somit konkret § 3 Nr. 4 VSA bzw. § 4 Abs. 2 Nr. 4 SÜG. Nach diesen Bestimmungen sind Verschlussachen in den Geheimhaltungsgrad VS-NfD einzustufen, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder „nachteilig sein kann“. Von einer Einstufungsmöglichkeit ist gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 VSA nur Gebrauch zu machen, soweit dies notwendig ist, wobei insoweit die entsprechenden Hinweise in Anlage 1 zur VSA zu beachten sind. Nach Nr. 1 der Anlage 1 zur VSA muss im Falle einer Verschlussacheneinstufung schlüssig darzulegen sein, welche Gefährdungen, Schäden oder Nachteile für die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder konkret entstehen können, wenn Unbefugten von den Informationen Kenntnis erhalten. Weiter ist in Anlage 1 zur VSA beispielhaft ausgeführt, eine Verschlussacheneinstufung komme unter anderem bei Informationen in Betracht, die die auswärtigen Beziehungen oder die innere Sicherheit betreffen. Unter Nr. 2.4 der Anlage 1 zur VSA ist zur weiteren Konkretisierung ausgeführt, eine Einstufung in den Geheimhaltungsgrad VS-NfD komme zum Beispiel in Betracht für „Zusammenstellungen polizeilicher Ermittlungen, die einzeln nicht eingestuft sind, in ihrer Gesamtheit aber polizeiliche Arbeitsweisen offen legen“.

Unter Zugrundelegung dieser geltenden formellen und materiellen Rahmenbedingungen und unter Berücksichtigung der hierzu vom Bundesamt im Verlauf des gerichtlichen Verfahrens abgegebenen Erklärungen ist die Einstufung der Herkunftsländer-Leitsätze (insgesamt für alle erfassten Länder, nicht nur für einzelne Länder, etwa die im Klageantrag der Klägerin zu 1) genannten Länder) rechtlich nicht zu beanstanden.

So macht das Bundesamt unter anderem geltend, die generelle Möglichkeit der Kenntnisnahme von den konkreten Entscheidungsmaßstäben des Bundesamtes auch durch Asylbewerber könne einer an objektiven Kriterien orientierten sachgerechten Entscheidungspraxis, wie sie von Art. 16 a GG, vom AsylVfG und vom AufenthG vorausgesetzt wird, entgegenstehen, weil es dann den Asylbewerbern zum Beispiel ermöglicht würde, ihr Aussageverhalten entsprechend anzupassen und sich Legenden zurecht zu legen, um einen für sie günstigeren Verfahrensausgang wahrscheinlicher zu machen.

Allein schon dieser Gesichtspunkt erscheint dem erkennenden Verwaltungsgericht, das selbst über langjährige Erfahrung im Umgang mit Verfahrensbeteiligten in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren verfügt, einleuchtend und nachvollziehbar. Auf diesen Maßstab („einleuchtend und nachvollziehbar“) beschränkt sich die gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit hier, nachdem der Gesetzgeber in § 4 Abs. 2 SÜG i.V.m. § 35 Abs. 1 SÜG und § 3 VSA insoweit der Exekutive aus Gründen des öffentlichen Wohls bzw. zum Schutz besonderer öffentlicher Belange einen naturgemäß letztlich nur von ihr selbst handhabbaren Einschätzungsspielraum eingeräumt hat.

Die damit einhergehende Einschränkung des in Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Rechts auf effektiven Rechtsschutz (vgl. dazu, speziell im Fall eventueller Einschränkungen im Interesse von Geheimschutzbelangen, insbesondere BVerfG, Beschluss vom 27.10.1999, Az. 1 BvR 385/90, BVerfGE 101, 106, Juris, insbesondere RdNr. 73) kann und muss auch unter gebotener Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Anwendungsbereich des IFG hingenommen werden. Die erforderliche Güterabwägung zwischen den Belangen des Geheimschutzes, eines legitimen Anliegens des Gemeinwesens (vgl. BVerfG a.a.O., RdNr. 87), und den Belangen des allgemeinen Informationszugangsrechts wurde hier vom Gesetzgeber selbst in nicht zu beanstandender Weise zu Gunsten des Geheimschutzes vorgenommen (vgl. auch die amtliche Begründung zu § 3 Nr. 4 IFG, BT-Drs. 15/4493, Seite 11, linke Spalte). Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das allgemeine Informationszugangsrecht nach § 1 Abs. 1 IFG, das ohnehin schon nach dem Wortlaut dieser Bestimmung nur „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ eingeräumt ist, d.h. insbesondere auch unter Berücksichtigung der sich aus §§ 3 bis 6 IFG ergebenden Beschränkungen (sog. negative Tatbestandsmerkmale), nicht davon abhängig ist, dass derjenige, der die Information begehrt, hierfür ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend macht, beispielsweise eine persönliche Betroffenheit (vgl. amtliche Begründung zum IFG, BT-Drs. 15/4493, insbesondere Seite 6 und 7). Hierdurch

unterscheidet sich der allgemeine Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG wesentlich von besonderen Auskunftsansprüchen, wie etwa in § 15 BVerfSchG (und den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen) sowie in zahlreichen anderen Rechtsgebieten (vgl. z.B. §§ 4, 5 BArchG, § 12 GBO, §§ 61 ff PStG, § 19 Abs. 1 BDSG).

Allein schon der oben wiedergegebene, vom Bundesamt genannte Gesichtspunkt des Schutzes der Integrität der beim Bundesamt zu führenden Verwaltungsverfahren rechtfertigt somit die Einstufung der Herkunftsländer-Leitsätze als Verschlussachen des Geheimhaltungsgrades VS-NfD. Denn Manipulationen des Asylvorbringens durch die Asylbewerber würden den Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts zumindest erschweren und damit den Interessen der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder zuwiderlaufen.

Unabhängig hiervon macht das Bundesamt, und sei es auch schwerpunktmäßig eher im Zusammenhang mit dem von ihm erstmals im gerichtlichen Verfahren in Anspruch genommenen weiteren gesetzlichen Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 1a IFG, geltend, die Herkunftsländer-Leitsätze würden auf Einzelauskünften sachkundiger Stellen, wie Auswärtiges Amt, Menschenrechtsorganisationen, Hochschulinstitute usw. beruhen, in denen die Verhältnisse in den einzelnen Asylbewerber-Herkunftsländern geschildert und bewertet würden. Dabei komme es erfahrungsgemäß in bestimmten Fällen auch zu sehr kritischen Würdigungen der Verhältnisse in Asylbewerber-Herkunftsländern. Bei anderen Asylbewerber-Herkunftsländern ergebe die Auswertung der zugrunde liegenden Einzelerkenntnisquellen dagegen, dass Anhaltspunkte für Asylgründe bzw. für subsidiären Abschiebungsschutz nicht bzw. allenfalls in besonderen Ausnahmefällen in Betracht zu ziehen seien.

Auch dieser Gesichtspunkt rechtfertigt nach den vorstehend genannten Kriterien der Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit aus der Sicht des erkennenden Verwaltungsgerichts die Einstufung der Herkunftsländer-Leitsätze als Verschlussachen mit dem Geheimhaltungsgrad VS-NfD. Auch insoweit könnte die Kenntnis der Entscheidungsmaßstäbe des Bundesamtes, sowohl derjenigen, die sich zu Gunsten der Asylbewerber auswirken würden, als auch derjenigen, die sich eher zu deren Ungunsten auswirken würden, entsprechend dem oben bereits Ausgeführten den einzelnen Asylbewerbern Manipulationen aus eigennützigen Gründen ermöglichen und dadurch den Interessen der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder zuwiderlaufen.

Darüber hinaus beruft sich das Bundesamt in diesem Zusammenhang auch in schlüssiger und nachvollziehbarer Weise darauf, die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland könnten durch das Bekanntwerden der Herkunftsländerleitsätze Nachteile erleiden. Das Bundesamt weist sinngemäß insbesondere darauf hin, dass die Bundesrepublik Deutschland mit ausländischen Staaten und Organisationen zahlreiche Kontakte, etwa diplomatischer Art oder Handelskontakte, pflegt bzw. aus unabweisbaren Sachzwängen heraus geradezu pflegen muss, die zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland insgesamt, aber auch zum Beispiel zum Nachteil einzelner Bürger oder Unternehmen, gestört werden könnten, wenn den betreffenden Staaten oder Organisationen bekannt würde, dass das Bundesamt - immerhin eine selbständige „Bundesoberbehörde“ im Sinne von Art. 87 Abs. 3 GG - etwa die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Gebiet oder die dortige allgemeine Sicherheitslage dezidiert negativ einstuft. Welche hohes Gewicht der Gesetzgeber gerade diesem Gesichtspunkt im Anwendungsbereich des IFG allgemein zuweist, zeigt im Übrigen auch die Regelung in § 3 Nr. 1a IFG.

Entgegen der Auffassung der Klägerseite ist es auch nicht zu beanstanden, dass das Bundesamt nicht nur diejenigen Herkunftsländer-Leitsätze als Verschlussachen mit dem Geheimhaltungsgrad VS-NfD einstuft, die zum Beispiel Asylherkunftsländer mit prekärer Menschenrechtssituation bzw. dramatischer allgemeiner Sicherheitslage betreffen, sondern die Leitsätze über sämtliche dort erfassten Herkunftsländer, weil die Zuordnung von Asylherkunftsländern zu bestimmten, aus asyl- und aufenthaltsrechtlicher Sicht stark relevanten bzw. weniger relevanten Kriterien eine Anpassung des Aussageverhaltens der Asylbewerber ermöglicht, z.B. bei Angehörigen von Völkern und Volksgruppen, die in mehreren Staaten ansässig sind, wobei sich die inneren Verhältnisse dieser Staaten jedoch in asylrechtlich und aufenthaltsrechtlich relevanter Weise unterscheiden können. Aus diesem Grund kommt auch eine nur teilweise Zugänglichmachung der Herkunftsländer-Leitsätze nicht in Betracht.

Auch der Umstand, dass die den Herkunftsländer-Leitsätzen zugrunde liegenden einzelnen Erkenntnisquellen ihrerseits nur teilweise als Verschlussachen eingestuft sind, häufig jedoch frei zugänglich sind, steht der Einstufung der Herkunftsländer-Leitsätze selbst als Verschlussache nicht entgegen, weil die Gesamtauswertung sämtlicher der dem Bundesamt zur Verfügung stehenden Einzelerkenntnisquellen zu einem bestimmten Herkunftsland eine eigene, von den Einzelerkenntnisquellen getrennt zu sehende Qualität besitzt (vgl. insoweit auch etwa den Hinweis in Nr. 2.4 - letzter Spiegelstrich - der Anlage 1 zur VSA, betreffend Zusammenstellungen polizeilicher Ermittlungen, die einzeln nicht als Verschlussachen eingestuft sind). Dies

gilt umso mehr, als der zusammenfassenden Bewertung der Lage in einem Herkunftsland durch das Bundesamt auch solche Einzelerkenntnisquellen zugrunde liegen können, die sogar mit einem noch höheren Geheimhaltungsgrad eingestuft sind als VS-NfD.

Dementsprechend steht es der Verschlussacheneinstufung der Herkunftsländer-Leitsätze insgesamt nicht entgegen, wenn das Bundesamt in ständiger Praxis zwecks Gewährung rechtlichen Gehörs im konkreten Asylverfahren auf entsprechenden Antrag hin auch solche Einzelerkenntnisquellen den anwaltlichen Bevollmächtigten der betreffenden Asylbewerber zugänglich macht, die als Verschlussachen mit dem Geheimhaltungsgrad VS-NfD eingestuft sind, zumal Rechtsanwälte als Organe der Rechtspflege im Rahmen ihrer anwaltlichen Berufspflichten (vgl. § 19 BORA) ihrerseits besonderen Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflichten im Umgang mit ihnen überlassenen Akten unterliegen.

Soweit von Klägerseite, jedenfalls im Verfahren der Klägerin zu 1), geltend gemacht wird, § 8 Abs. 1 Satz 2 VSA schreibe vor, von einer Einstufung als Verschlussache sei nur Gebrauch zu machen, soweit es „notwendig“ sei, rechtfertigt auch dies keine anders lautende Entscheidung. § 8 Abs. 1 Satz 2 VSA dient, wie auch Anlage 1 zur VSA bestätigt, in erster Linie dazu, unnötige Sicherheitskosten zu vermeiden und den mit eingestuften Informationen befassten Personen eine aufwändige, in ihre Persönlichkeitsrechte eingreifende Sicherheitsüberprüfung zu ersparen (vgl. Denneborg, Sicherheitsüberprüfungsrecht, § 4 SÜG, RdNrn. 1 bis 3). Subjektiv-öffentliche Rechte zu Gunsten von Personen, die Informationszugang begehren, werden damit offensichtlich nicht begründet.

Schließlich ist die Nichtgewährung des Zugangs zu den Herkunftsländer-Leitsätzen durch das Bundesamt im Rahmen des allgemeinen Informationszugangsrechts nach Maßgabe des IFG auch nicht etwa deswegen rechtswidrig, weil das Bundesamt insoweit in der Vergangenheit, insbesondere vor Inkrafttreten des IFG, teilweise großzügiger verfahren ist, wie vom Bundesamt im Termin vor der Kammer auch eingeräumt wurde. Etwaige Verstöße gegen die VSA in der Vergangenheit durch das Bundesamt selbst ändern an den gesetzlichen Voraussetzungen und Grenzen des zum 1. Januar 2006 eingeführten allgemeinen Informationszugangsanspruchs nichts.

Dass § 3 Nr. 4 IFG etwa eine verfassungsrechtlich unzulässige so genannten dynamische Verweisung auf Verwaltungsvorschriften darstellen würde, macht die Klägerseite selbst nicht

geltend. Hierfür wäre auch nichts Durchgreifendes ersichtlich, zumal die Einstufungskriterien nach § 3 VSA mit den gesetzlichen Einstufungskriterien in § 4 Abs. 2 SÜG übereinstimmen (vgl. VG Berlin, Urteil vom 31.5.2007, Az. 2 A 93.06, Juris, RdNr. 28).

Greift somit nach alledem bereits der gesetzliche Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 4 - 2. Alternative - IFG ein, kann letztlich dahinstehen, ob noch weitere Ausschlussgründe nach § 3 IFG oder sonstigen Bestimmungen des IFG eingreifen.

Der in der mündlichen Verhandlung am 22. Januar 2008 gestellte Antrag, zum Beweis dafür, dass auch die aktuellen Herkunftsländer-Leitsätze keine Quellenangaben und nur allgemeine, zurückhaltende Beschreibungen der Lage im jeweiligen Herkunftsland enthalten würden, der Beklagten aufzuerlegen, die aktuellen Herkunftsländer-Leitsätze zu übergeben (als Beleg für die behauptete Allgemeinheit der Herkunftsländer-Leitsätze und das behauptete Fehlen von Quellenangaben darin wurden zwei Herkunftsländer-Leitsätze, datierend vom 1. Juli 2002 - betreffend Irak - und vom 5. Juli 2002 - betreffend Ghana -, überreicht), war abzulehnen. Für die vom Verwaltungsgericht in den vorliegenden Verfahren zu treffende Entscheidung konnten die unter Beweis gestellten Tatsachen aus den vorstehend genannten Gründen als wahr unterstellt werden. Auch zusammenfassende Auswertungen von Einzelerkenntnisquellen, wie sich die Herkunftsländer-Leitsätze darstellen, können die oben angesprochenen Aussagen über Asylherkunftsländer enthalten, selbst wenn dies in allgemeiner Form geschehen mag und nicht von konkreten Quellenangaben begleitet sein mag. Demgemäß sind die unter Beweis gestellten Tatsachen für die gerichtliche Entscheidung auch nicht erheblich. Dahinstehen kann, ob der Beweisantrag eventuell allein schon deswegen abgelehnt hätte werden können, weil er als Ausforschungsantrag zu behandeln gewesen wäre.

Soweit die Klägerinnen in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 22. Januar 2008 geltend gemacht haben, sie wären auf die Kenntnis des Inhalts der Herkunftsländer-Leitsätze unter anderem auch deswegen angewiesen, um dem Bundesamt dessen Aufgabenerfüllung dadurch zu erleichtern zu können, dass die Klägerinnen dem Bundesamt gezielt etwaige ihnen zusätzlich zur Verfügung stehende Erkenntnisquellen zugänglich machen könnten, auch damit Fehlentscheidungen vermieden werden, so sind die Klägerinnen durch die Nichterausgabe der Herkunftsländer-Leitsätze an einer solchen Zusammenarbeit nicht gehindert.

Die Klägerinnen tragen als unterliegender Teil jeweils gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens einschließlich ihrer Auslagen im Widerspruchsverfahren.

Das Verwaltungsgericht lässt die Berufung gegen dieses Urteil wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zu (§ 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an den Bayerischen Verwaltungsgewichtshof zu. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach,

Hausanschrift: Promenade 24 - 28, 91522 Ansbach, oder

Postfachanschrift: Postfach 616, 91511 Ansbach,

schriftlich einzulegen; sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, beim Bayerischen Verwaltungsgewichtshof,

Hausanschrift in München: Ludwigstraße 23, 80539 München, oder

Postfachanschrift in München: Postfach 34 01 48, 80098 München,

Hausanschrift in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach,

einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag vom Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, so ist die Berufung unzulässig.

Für die Einlegung der Berufung und im Berufungsverfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgewichtshof muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt 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, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen. In Angelegenheiten der Kriegsofferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts sowie der damit in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten des Sozialhilferechts sind als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Verbänden im Sinne des § 14 Abs. 3 Satz 2 des Sozialgerichtsgesetzes und von Gewerkschaften zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind. In Abgabenangelegenheiten sind als Prozessbevollmächtigte auch Steuerberater und Wirtschaftsprüfer zugelassen. In Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung betreffen, in

Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaften zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind. Die Vertretungsregelungen in Angelegenheiten der Kriegsopferversorge, des Schwerbehindertenrechts und der damit in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten des Sozialhilferechts sowie in Angelegenheiten, die im vorangehenden Satz aufgeführt sind, gelten entsprechend für Bevollmächtigte, die als Angestellte juristischer Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer der dort genannten Organisationen stehen, handeln, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung der Mitglieder der Organisation entsprechend deren Satzung durchführt und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigung haftet.

Der Berufungsschrift sollen vier Abschriften beigelegt werden.

gez.

gez.

gez.

Gericht: VG Ansbach
Aktenzeichen: AN 4 K 07.00903/AN 4 K 07.01333
Sachgebiets-Nr:

Rechtsquellen:

- § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG
- § 3 Nr. 4 IFG
- § 4 SÜG
- § 35 SÜG
- § 3 VSA
- § 8 VSA
- § 99 Abs. 2 VwGO

Hauptpunkte:

- Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen einer Behörde des Bundes
- Herkunftsländer-Leitsätze - HKL - des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge - BAMF -
- Ausschluss des Informationszugangsanspruchs wegen besonderer öffentlicher Belange
- Geheimnisschutz
- mögliche nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder
- Verschlussachen des Geheimhaltungsgrades „VS-NfD“ im Sinne der Verschlussachenanweisung - VSA - des Bundes
- materieller Geheimnisbegriff
- gerichtlicher Prüfungsumfang
- keine Veranlassung zur Vorlage an den Fachsenat für Geheimschutzangelegenheiten nach § 99 Abs. 2 VwGO

Leitsätze:

veröffentlicht in:

Rechtskräftig:

Urteil der 4. Kammer vom 22. Januar 2008