



Verkündet am 22. August 2008

Kelm
Justizangestellte
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 22. August 2008 durch

den Richter am Verwaltungsgericht Patermann,

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrags leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt Zugang zum Leitfaden zur Feststellung der Fähigkeit, sich auf einfache Weise in Deutsch verständigen zu können (Leitfaden Sprachnachweis des Goethe-Instituts), der eine als Verschlussache-Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) klassifizierte Anlage zu einem Beitrag im Visumhandbuch des Auswärtigen Amts ist.

Seinen (u.a.) darauf gerichteten Antrag lehnte die Beklagte mit der Regelung in II. des Bescheids des Auswärtigen Amts vom 15. Oktober 2007 unter Berufung auf die Klassifizierung und der weiteren Begründung ab, ein Bekanntwerden des Inhalts des Leitfadens würde sich nachteilig für die Prüfungsdurchführungen der Goethe-Institute im Allgemeinen auswirken. Der Kläger erhob dagegen im Oktober Widerspruch, in dem er etwa unter Verweis auf die Fahrerlaubnisprüfungen nachteilige Auswirkungen der Bekanntgabe abstritt. Mit Widerspruchsbescheid des Auswärtigen Amts vom 28. November 2007 wies die Beklagte den Widerspruch zurück und erläuterte die Klassifizierung des Dokuments mit VS-NfD. Wegen der weiteren Einzelheiten des Widerspruchsbescheids wird auf die vom Kläger zur Akte gereichte Ablichtung davon (Bl. 11-14 d.A.) verwiesen.

Der Kläger hat am 18. Dezember 2007 Klage erhoben und macht dazu geltend: Die förmliche Klassifizierung eines Dokuments reiche für den Ausschluss des Informationsanspruchs nicht aus. Es komme auf einen materiellen Geheimnisbegriff und darauf an, ob die streitige Information geheimhaltungsbedürftig sei. Das ergäbe der Wortlaut des § 3 Nr. 4 IFG, der auf eine geregelte Geheimhaltungspflicht ziele. Das zeige auch der Vergleich mit den anderen Ausschlussstatbeständen der Vorschrift. Die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs müsse nicht binden, besage überdies nicht, ob auch rechtswidrige Klassifizierungen im Rahmen des § 3 Nr. 4 IFG bindend seien. Dies widerspräche der Zielsetzung des Gesetzes. Auch ohne das Informationsfreiheitsgesetz dürften Auskunftsansprüche nicht willkürlich abgelehnt werden. Der Leitfaden erfülle nicht die Voraussetzungen einer Klassifizierung mit VS-NfD; er sei seinem Inhalt nach nicht schutzwürdig. Wegen der weiteren Einzelheiten seines Vorbringens wird auf den Schriftsatz vom 17. Mai 2008 (Bl. 27-34 d.A.) Bezug genommen.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid des Auswärtigen Amts vom 15. Oktober 2007 in Gestalt von II. seines Widerspruchsbescheids vom 28. November 2007 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm Zugang zu dem Leitfaden Sprachnachweis Goethe-Institut zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie meint, die Herausgabe des Leitfadens sei durch dessen Klassifizierung mit VS-NfD ausgeschlossen. Die Geheimhaltungspflicht resultiere aus § 4 Abs. 1 SÜG. Die Klassifizierung mit VS-NfD sei auch gerechtfertigt. In Anbetracht des zu fordernden aktiven Wortschatzes von etwa 300 Wörtern würde die Veröffentlichung des Leitfadens zugleich eine Veröffentlichung der internen Prüfungsmethodik und -anweisungen des Goethe-Instituts in wesentlichen Teilen sein. Wegen der weiteren Einzelheiten ihres Vorbringens wird auf den Schriftsatz vom 23. Juli 2008 (Bl. 39-46 d.A.) verwiesen.

Die Beteiligten haben sich im Erörterungstermin mit einer Entscheidung des Berichterstatters anstelle der Kammer und unter Verzicht auf die Ladungsfrist mit einem Übergang in die mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

Ein 300blättriger Verwaltungsvorgang hat vorgelegen und ist Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage, über die infolge des Einverständnisses der Beteiligten gemäß § 87a Abs. 2 und 3 VwGO der Berichterstatter hat entscheiden dürfen, ist unbegründet, weil der versagende Bescheid rechtmäßig ist (§ 113 Abs. 5 VwGO). Der streitige Anspruch auf Informationszugang besteht nicht.

Das Verfahren ist nicht - wie vom Kläger angeregt - zwecks Vorlage an den Europäischen Gerichtshof auszusetzen gewesen. Die Frage, ob es wettbewerbsrechtlich zulässig ist, ein Dokument einzig zu dem Zweck zur Verschlussache zu erklären, das Goethe-Institut vor Konkurrenz zu schützen, stellt sich hier nicht. Denn abgesehen davon, dass diese These nicht einmal plausibel ist, steht hier nicht im Raum, dass der Kläger (grenzüberschreitend) im Wettbewerb mit dem Goethe-Institut Sprachzertifikate über das Erreichen des Sprachniveaus A1 GER anbieten will. Es ist auch sonst nicht erkennbar, dass jemand, der solches unternehmen wollte, den Leitfaden benötigte, um festzustellen, ob ein anderer dieses Sprachniveau erreicht. Das Niveau selbst ist im gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen beschrieben, der veröffentlicht ist.

Keiner Darlegung bedarf, dass der Leitfaden, der Teil des Visumhandbuchs des Auswärtigen Amts ist, als amtliche Information einer Behörde des Bundes Gegenstand eines Informationszugangsanspruch sein kann (§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG). Das sollen, wie die mündliche Verhandlung ergeben hat, die Erwägungen des Klägers auf Seite 8 seines vorletzten Schriftsatzes nicht in Frage stellen.

Indes besteht nach § 3 Nr. 4 IFG der Anspruch nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VSA, in der derzeit gültigen Fassung abgedruckt in GMBI. 2006, 803) geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. So liegt es hier infolge der Einstufung des Leitfadens als VS-NfD, weil in ihrer Folge die VSA eine Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht regelt. Bereits die Einstufung einer Information als Verschlussache, sei es auch nur mit VS-NfD, löst für sie die Wirkung des § 3 Nr. 4 IFG aus (vgl. [nicht rechtskräftiges] Urteil der [vollen] Kammer vom 31. Mai 2007 - VG 2 A 93.06 -, Abdruck Seite 8; Verwaltungsgericht Ansbach, Urteil vom 22. Januar 2008 - AN 4 K 07.00903 u.a. - Rn. 28 zitiert nach Juris).

Nach dem Gesamtergebnis des Verfahrens ist das Gericht davon überzeugt, dass der Leitfaden als Verschlussache VS-NfD eingestuft ist. Die Beklagte erklärte im Ausgangsbescheid und im Widerspruchsbescheid, dass der Leitfaden in dieser Weise eingestuft sei. Dies haben die Sachbearbeiterin und die Prozessvertreterin in der mündlichen Verhandlung wiederholt und sich dabei auf eine Teilablichtung der ersten Seite des Leitfadens berufen, die sie in der mündlichen Verhandlung vorgelegt haben und die im Bereich der Kopfzeile die Buchstaben „VS - NfD“ trägt. Diese Angabe steht in Übereinstimmung mit dem Hinweis am Ende des Auszugs aus dem Visumhandbuch Stichwort „Ehegattennachzug“, 21. Ergänzungslieferung Stand 28. August 2007, den der Kläger in der mündlichen Verhandlung (aus anderem Grund) überreicht hat. Danach sei die Anlage zu diesem Artikel im Visumhandbuch (Leitfaden Sprachnachweis) wegen Einstufung „VS-NfD“ gesondert gespeichert. Eine weitere Sachaufklärung durch Vernehmung von Personen der herausgebenden Stelle (§ 8 Abs. 1 Satz 1 VSA) hat sich dem Gericht danach nicht aufgedrängt, weil es für die Annahme, die Einstufung sei von den beiden Frauen nur vorgetäuscht, keinen vernünftigen Ansatz gegeben hat. Der in der mündlichen Verhandlung gestellte Beweisantrag auf Beiziehung des Leitfadens zum Beweis der Tatsache, dass der Leitfaden nicht mit einem Stempel VS-NfD versehen ist, ist wegen Unerheblichkeit abzulehnen gewesen. Der Stempel oder die sonstige Kennzeichnung der Verschlussache ist nur der Ausdruck einer VS-Einstufung und ihres

Geheimhaltungsgrades (§§ 8 Abs. 1 Satz 1, 16 Abs. 1 Satz 1 VSA). Bei Herstellung einer Ausfertigung etwa (§ 14 Abs. 1 Satz 2 VSA) sind die im Entstehen begriffenen Exemplare auch dann schon Verschlussachen, wenn die Kennzeichnung noch nicht aufgebracht ist. Das Fehlen einer Kennzeichnung auf einer Ausfertigung wäre kein Beleg für das Fehlen der Einstufung.

Zwar gibt es keine Rechtsvorschrift, durch deren Regelungen der Leitfaden einer Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterläge. Er ist zunächst kein Staatsgeheimnis im Sinne des § 93 Abs. 1 StGB, was nicht näher zu begründen ist.

Entgegen der Auffassung der Beklagten resultiert die Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht nicht unmittelbar aus § 4 Abs. 1 SÜG. Dessen Satz 1 definiert den Begriff der Verschlussache nur und zwar in der Weise, dass es im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse sind. Die Norm/Rechtsvorschrift regelt die Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht nicht selbst, sondern setzt die Geheimhaltungsbedürftigkeit voraus. Für die nicht begründete Auffassung, die Norm ordne allgemein eine Geheimhaltungspflicht für näher Bestimmtes an, findet sich bei Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 114, und auch sonst keine Begründung.

Doch ist die den Anspruch auf Informationszugang ausschließende Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht durch die VSA geregelt. § 4 Abs. 1 Satz 2 SÜG bestimmt, dass die Verschlussachen entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit von einer amtlichen Stelle oder auf deren Veranlassung in die durch § 4 Abs. 2 SÜG definierten Kategorien eingestuft werden. Erst mit dieser Einstufung ergeben sich Folgen, insbesondere für den Umgang mit der Information. Nach § 4 Abs. 2 VSA trägt jeder, dem eine Verschlussache anvertraut oder zugänglich gemacht worden ist, die persönliche Verantwortung auch für die Geheimhaltung ihres Inhalts gemäß den Bestimmungen der VSA. § 13 Abs. 1 Satz 1 VSA präzisiert die Verschwiegenheitspflicht dahin, dass Erörterungen über Verschlussachen in Gegenwart Unbefugter und in der Öffentlichkeit zu unterlassen sind. Damit wird - wies es der Wortlaut des § 3 Nr. 4 IFG verlangt - durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift (VSA) für die klassifizierten Informationen eine Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht geregelt. Die Einstufung einer Information als Verschlussache in eine der Kategorien des § 4 Abs. 2 SÜG regelt für sie eine Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht und sperrt so über § 3 Nr. 4 IFG den Zugang zu ihr (was den für Berger/Roth/Scheel, aaO, Rn. 121, unerfindlichen Anwendungsbereich der Norm beschreibt; s.a. Rossi, IFG, § 3 Rn. 50).

Andere Auslegungsansätze widerstreiten diesem aus dem Wortlaut des § 3 Nr. 4 IFG abgeleiteten Ergebnis nicht.

Der systematische Einwand des Klägers (Vergleich mit den anderen Varianten des § 3 Nr. 4 IFG) überzeugt nicht. Die VSA enthalten keine über § 4 SÜG hinausgehenden materiellen Kriterien für die Bestimmung einer Verschlussache, sondern knüpfen an die Einstufung Folgen für den Umgang mit der Information (während das Gesetz [SÜG] die Überprüfung der mit ihr Umgehenden regelt). Ihre Erwähnung in § 3 Nr. 4 IFG spricht eher für das hier vertretene Verständnis. Denn wenn es nur auf die Kriterien des § 4 Abs. 2 SÜG ankäme, bedürfte es des Verweises auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift (VSA) nicht. Diesem Merkmal käme dann keine eigene Bedeutung zu.

Auch wenn man mit dem Kläger die Tragfähigkeit von Erwägungen aus den Gesetzesmaterialien gering ansetzte, kommt man nicht umhin zu bemerken, dass die Entwurfsbegründung davon spricht, dass die Einstufung einen Informationszugangsanspruch ausschließt und das auch für die Einstufung VS-NfD gelte (Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4493, Seite 11 zu Nr. 4). Dieser Umstand stärkt die hier vertretene Position, er ist kein Argument gegen sie.

Die ebenfalls aus der Entwurfsbegründung zitierten Erwägungen (aaO, Seite 6 A.I.) über die Zielsetzung des Gesetzes widerstreiten dem hier vertretenen Verständnis nicht. Dass der Zugang zur Information und die Transparenz behördlicher Entscheidungen eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten sei, besagt nicht, dass Zugang zu jeder Information zu schaffen ist. Das Gesetz verlangt vielmehr immer wieder die Abwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse und gestaltet den Zugangsanspruch jeweils in Bezug auf die konkrete Information. Vollständige Verfehlung des Zwecks des Gesetzes ist nicht die Folge des hier vertretenen Verständnisses von § 3 Nr. 4 IFG. Wie auch dieser Fall (mit erfüllten Auskunftsbegehren) zeigt, bleiben Informationen von Interesse übrig, zu denen Zugang verschafft werden kann.

Die von Berger/Roth/Scheel, aaO, Rn. 124, besorgte Folge des hier vertretenen Verständnisses, dass die Einstufung VS-NfD ein unbürokratisches Mittel eröffne, unerwünschte Informationszugangsanträge abzuweisen, erscheint nur denkbar, aber nicht praktisch relevant. Zwar dürfte - anders als Jastrow/Schlatmann, IFG, § 3 Rn. 81, meinen - gegen die Einstufung nach § 4 SÜG kein Rechtsschutz möglich sein (weil sie kein Verwaltungsakt ist), doch darf man nach aller Erfahrung mit den gerichtlicherseits in den verschiedensten Rechtsgebieten beigezogenen Verwaltungsvorgängen annehmen, dass auch nach Inkrafttreten des IFG von einer Einstufung als Verschlussache nur der notwendige, nämlich der sachlich begründbare Gebrauch gemacht wird (§ 8 Abs. 1 Satz 2 VSA). Selbst wenn sich aber im Zuge der durch § 14 IFG vorgesehenen Evaluierung herausstellen sollte, dass diese wohl auch im

Gesetzgebungsverfahren geteilte Erwartung trägt, hätte daraus der Gesetzgeber eine Konsequenz zu ziehen.

Bei dieser Sachlage ist der Beweisantrag auch insoweit abzulehnen gewesen, als er auf die im Leitfaden enthaltenen Informationen bezogen gewesen ist. Nach der hier vertretenen Auffassung kommt es für den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG nicht darauf an, ob sich die Einstufung mit den Kriterien des § 4 Abs. 2 SÜG rechtfertigen lässt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO und den §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 ZPO. Die Berufungszulassung fußt auf § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO und übernimmt die Wertung der (vollen) Kammer und des Verwaltungsgerichts Ansbach, dass die Frage, ob bereits die Einstufung einer Information als Verschlussache den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG herbeiführt, von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils schriftlich zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem