

[REDACTED]  
Verwaltungsgericht Stuttgart  
Postfach 105052  
70044 Stuttgart

**Per Post**  
- 1fach -

26. Juli 2023

## IN DER VERWALTUNGSRECHTSSACHE

[REDACTED]  
gegen Land Baden-Württemberg

wegen Informationsanspruch (LIFG), hier: Antrag auf Prozesskostenhilfe

Az.: 14 K 2737/23

### I. Antrag auf Prozesskostenhilfe vom 17.05.2023

Die ausgefüllte und unterschriebene Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse bei Prozess- oder Verfahrenskostenhilfe inklusive der nummerierten Belege befindet sich als

#### Anlage 1

anbei.

Zugleich kündigte der Antragsteller am 17.05.2023 folgende Anträge an, die hier der Übersichtlichkeit halber nochmals eingefügt werden:

- 1. Die Beklagte wird unter Aufhebung des elektronischen Bescheids vom 17. April 2023 – zugestellt am gleichen Tag – verpflichtet, dem Kläger die „Handlungsanweisung für die Polizeidienststellen“ zum Umgang mit Aktionen der Letzten Generation unter Schwärzung schutzbedürftiger Inhalte zugänglich zu machen.**
- 2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.**

## **II. Sachverhalt**

Auf das gerichtliche Schreiben vom 07.07.2023, zugestellt am 11.07.2023, wird wie folgt Stellunggenommen:

Nach Gewährung der Akteneinsicht vom 09.06.2023, zugestellt am 19.06.2023, wird der Antrag auf Gewährung von Prozesskostenhilfe bzw. die bedingt erhobene Klage gegen den ablehnenden Bescheid des Antragsgegners vom 17.04.2023, Az. IM1-0221-41/27, nun mehr begründet.

Mit Schriftsatz vom 09.06.2023, Az. nun 3-0221-28/4, beantragte die Antragsgegnerin den Antrag abzulehnen und verwies zur Begründung auf den o.g. ablehnenden Bescheid. Die Antragsgegnerin verzichtete darauf, im Wesentlichen neue Gesichtspunkte vorzubringen.

Auf die Schilderung des Sachverhalts im Rahmen der Antragsstellung vom 17.05.2023 wird zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen.

Der Kommunikationsverkehr zwischen dem Antragsteller, der Antragsgegnerin und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit befindet sich als

### **Anlage 2**

anbei.

## **III. Rechtliche Würdigung**

Der Antrag auf Gewährung von Prozesskostenhilfe bzw. die bedingte Klage ist zulässig und begründet.

Die Antragsgegnerin ist verpflichtet, dem Kläger die „Handlungsanweisung für die Polizeidienststellen“ zum Umgang mit Aktionen der Letzten Generation unter Schwärzung schutzbedürftiger Inhalte zugänglich zu machen.

### **1. Möglichkeit von (Teil-)Schwärzung von Verschlussachen**

Verschlussachen (im Folgenden: VS) können teilweise geschwärzt werden und unterliegen dann einer Herausgabepflicht nach dem LIFG.

Ob der Antragsgegnerin diese Möglichkeit nicht bewusst ist bzw. war und ihr ablehnender Bescheid vom 17.04.2023 womöglich nur aufgrund dieses Unkenntnis erfolgte, oder ob die Antragsgegnerin tatsächlich davon überzeugt ist, dass die vollständige Einstufung des begehrten Dokuments gerechtfertigt ist, lässt sich für den Antragsteller angesichts des Verwaltungsverfahrens und des Schriftsatzes der Antragsgegnerin vom 09.06.2023 nicht restlos erkennen.



### a) Rechtsprechung hält (Teil-)Schwärzung von Verschlussachen für möglich

Die einschlägige Rechtsprechung behandelt die Möglichkeit der Schwärzung auch von Verschlussachen als eine Selbstverständlichkeit.

So hat in Bezug auf das Bundes-IFG der Bayrische VGH mit Urteil vom 22. Oktober 2015 – 5 BV 14.1805 entschieden:

*„3.1 Die HKL Türkei und Afghanistan sind als Verschlussache 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.“* (juris, Rn. 61)

sowie

*„3.4 Entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigten handelt es sich bei den in den HKL Türkei und Afghanistan nach § 3 Nr. 4 IFG gesperrten Passagen jeweils nicht nur um abstrakte Rechtsausführungen, die nicht schützenswert seien.“* (juris, Rn. 65)

Im Ergebnis hat der Bayrische VGH zwar die Schwärzungen in den angefragten und als VS-NfD eingestuften Dokumenten aufrechterhalten, aber damit gleichzeitig bestätigt, dass die übrigen Teile des Dokuments herausgegeben werden mussten und Teilschwärzungen von Verschlussachen möglich sind.

Vergleichbares hat das OVG Berlin-Brandenburg im Urteil vom 18. Mai 2017 – OVG 12 B 17.15 angenommen:

*„Nach den hiesigen Ausführungen zu § 3 Nr. 4 IFG ist aufgrund einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit der Steigerung der Korruptionsgefahr und der daran anknüpfenden Erwartung, dass Mitarbeiter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie verstärkt Korruptionsversuchen ausgesetzt sein würden, von einem derartigen Geschehensablauf im Fall des Informationszugangs durch Dritte auszugehen. Dies gilt, obwohl der Anspruch des Klägers nach dem insoweit rechtskräftigen Urteil des Verwaltungsgerichts nicht den Zugang zu personenbezogenen Daten Dritter einschließlich der Bezeichnungen der einzelnen Referate umfasst. Denn der Informationsgehalt der nachgefragten Unterlagen wird durch die Schwärzung dieser Angaben nicht wesentlich gemindert. Die Unterlagen erlauben auch ohne sie eine Zuordnung der abgefragten Dienstposten und der untersuchten Aufgaben und Tätigkeiten zu einem bestimmten Referat und lassen über die Risikoanalyse und die Auswertung die jeweiligen Präventionsmaßnahmen erkennen.“* (juris, Rn. 33)  
(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Auch das BVerwG ist der Ansicht (ebenfalls ohne diese Frage überhaupt zu problematisieren), dass (Teil-)Schwärzungen den Geheimnisschutz von Verschlussachen entfallen lassen können; BVerwG, Beschluss vom 27. Oktober 2014 – 20 F 6/14 und BVerwG, Beschluss vom 15. April 2015 – 20 F 1/15 –, Rn. 10, juris.



Auch wenn sich der betreffende Fall auf die Abgabe von Sperrerklärungen gem. § 99 Abs. 2 VwGO bezog, ist naheliegend, dass gleiches auch für den Umgang mit Verschlussachen im LIFG gilt.

Zuletzt scheint auch die Antragsgegnerin eine Teilschwärzung von VS nicht von vorneherein für ausgeschlossen zu halten, schreibt sie doch auf S. 4 ihres Schriftsatzes vom 09.06.2023:

*„Insofern liegen die materiellen Voraussetzungen zur Einstufung nach VSA zweifellos für das gesamte Dokument vor“* (Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

jedoch ohne dies hinsichtlich aller in dem fraglichen Dokument enthaltenen Teile (Seiten, Kapitel, Abschnitte, etc.) auszuführen.

### **b) Vergleichbarkeit von § 4 Abs. 2 LIFG mit § 3 Nr. 4 Bundes-IFG hinsichtlich des Schutzes von Verschlussachen**

Der Wortlaut des Bundes-IFG ist vergleichbar mit dem des LIFG (siehe auch BeckOK InfoMedienR/Beyerbach LIFG § 4 Rn. 24); jedenfalls bezwecken die Gesetze für den gleichen Regelungsgegenstand das gleiche Schutzniveau.

Dies erkennt auch die Antragsgegnerin an (siehe S. 4 des Schriftsatzes vom 09.06.2023).

Insofern gelten die vorigen Ausführungen ebenfalls für das hier Anwendung findende LIFG.

### **c) Zweck und Systematik des § 4 Abs. 2 LIFG**

Auch der Zweck des Gesetzes legt nahe, dass auch Verschlussachen geschwärzt zugänglich gemacht werden können bzw. müssen. Andernfalls würde die VS-Einstufung einen viel stärkeren (nämlich einen absoluten) Schutz gewähren, den die anderen Ausschlussbestände des § 4 LIFG nicht gewähren.

Da die Anforderungen für die VS-Einstufung so niedrig sind, kann das nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, da andernfalls die Möglichkeit des Teilzugangs nach § 7 Abs. 4 LIFG umgangen werden könnte: Wenn die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Nr. 2 LIFG vorliegen wäre wahrscheinlich immer auch eine Einstufung als VS-NfD möglich (weil die abstrakte Möglichkeit einer Nachteiligkeit für Bund oder Länder dann ja auch vorliegen) – in ersterem Fall wäre ein Teilzugang mit Schwärzungen möglich, im zweiten Fall nicht.

Damit würde letztlich auch ebenjener rein formale Unterschied (Einstufung oder nicht) über den (teilweisen) Informationszugang entscheiden – genau das hat das BVerwG ja aber mit Urteil vom 29. Oktober 2009 – 7 C 21/08 abgelehnt.

Im Extremfall würde es ausreichen, wenn in einem 100-seitigen Dokument ein einziger Satz eine schutzwürdige Information enthält, die eine VS-Einstufung rechtfertigt, und dann deswegen das ganze Dokument „kontaminiert“ ist und dem (L)IFG verschlossen bleibt. Das kann nicht sein.



Auch die Systematik des § 4 LIFG bzw. des § 3 Bundes-IFG (die in der Sache den gleichen Schutz bezwecken, siehe schon oben) spricht dafür, dass die VS-Einstufung genauso wie alle anderen Tatbestandsausnahmen durch eine Schwärzung überwunden werden kann.

Sofern die Antragsgegnerin gegenteiliges behauptet (was für den Antragsteller nicht vollständig ersichtlich ist), entbehrt dies jeglicher Grundlage.

Die Gesetzesbegründung verhilft nicht weiter.

#### **d) Explizite Möglichkeit der (Teil-)Schwärzung von Verschlusssachen in § 8 Abs. 3 VSA BW**

Ohne dass diese – mangels Außenwirkung – unmittelbar rechtlich wirksam wäre bietet auch die Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung – VSA), von der Antragsgegnerin selbst, einen starken Anhaltspunkt dafür, dass eine teilweise Schwärzung von Verschlusssachen ausdrücklich vorgesehen ist. So lautet § 8 Abs. 3 VSA BW:

*„Innerhalb der Gesamteinstufung einer VS können deutlich feststellbare Teile, zum Beispiel Teilpläne, Abschnitte, Kapitel oder Nummern, niedriger oder nicht eingestuft werden (vergleiche Anlage 2, Beispiel 5).“*

Unklar ist, ob die Antragsgegnerin die von ihr selbst erlassene Verwaltungsvorschrift nicht kennt oder im Verwaltungsverfahren lediglich so getan hat, als wäre die teilweise Schwärzung einer VS unmöglich.

Die in § 8 Abs. 3 VSA BW erwähnte Anlage 2, Beispiel 5 zeigt anschaulich, dass eine Teilschwärzung einer VS auch auf kleinteiliger Ebene, d.h. auch lediglich Teile einer Seite, möglich ist und wird als

#### **Anlage 3**

dem Schriftsatz beigelegt. Insoweit schließt sich der Antragsteller der dort geäußerten Rechtauffassung der Antragsgegnerin an.

#### **e) Beispiele für geschwärzte Verschlusssachen aus der Behördenpraxis**

Dass die Rechtauffassung der Antragsgegnerin auch durch die Praxis widerlegt wird und Schwärzungen von VS nach IFG-Anträgen durch andere Behörden problemlos praktiziert werden, zeigen folgende Beispiele, die auszugsweise in der Anlage und vollständig unter den angegebenen Links abgerufen werden können:

**Anlage 4:** „Bericht über die Lage in der Arabischen Republik Syrien 2019“ des Auswärtigen Amtes. Abzurufen unter <https://fragenstaat.de/dokumente/4066-lagebericht-syrien-des-auswaertigen-amts/>



Besonders anschaulich ist dieses Beispiel, weil das Dokument ursprünglich als VS-NfD gestempelt war und dann durch einen weiteren Stempel ("in geschwärzter Fassung nicht als VS eingestuft") vom Auswärtigen Amt markiert wurde.

**Anlage 5:** „DA-Sprachmittler“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, das ausweislich des vorangegangenen E-Mail-Verkehrs zwischen dem Anfragersteller und der Behörde ebenfalls in ungeschwärzter Fassung als VS-NfD eingestuft war. Abzurufen unter <https://fragdenstaat.de/dokumente/2240/>

**Anlage 6:** „Medizinische (Zwangs-)Behandlungen bei Abschiebungen“ des Deutschen Bundestages, ausweislich des Bescheids der Behörde wurden „aus Geheimchutzgründen Schwärzungen vorgenommen“. Abzurufen unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/ausarbeitung-medizinische-zwangs-behandlungen-bei-abschiebungen/#nachricht-438865>

Hinsichtlich der Übertragbarkeit des IFG auf das LIFG wird auf die Ausführungen unter III. 1. b) verwiesen.

## **2. Teilweise Rechtswidrigkeit der Einstufung der „Handlungsanweisung zum Umgang mit der Letzten Generation“**

Zunächst ist festzustellen, dass die (äußerst knappen) Ausführungen der Antragsgegnerin sich im Wesentlichen darauf beschränken, die Einstufung des begehrten Dokuments in seiner Gesamtheit zu rechtfertigen. Eine hier notwendige nach den einzelnen Bestandteilen des Dokumentes differenzierende Darlegung ist gerade nicht erfolgt, stattdessen wird lediglich unsubstantiiert festgestellt, „eine Herausgabe unter Vornahme von Schwärzungen an den Antragsteller [sei] gerade nicht möglich“ (S. 5 des Schriftsatzes vom 09.06.2023).

Insofern genügt die Antragsgegnerin bislang jedenfalls nicht ihrer Darlegungslast (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 – 7 C 20/17, juris, Rn. 33).

Die Antragsgegnerin führt auf S. 6 ihres Schriftsatzes vom 09.06.2023 lediglich aus, das Dokument enthalte

*„neben einer polizeiliche Lagebeurteilung, für den Polizeivollzugsdienst rechtliche und einsatztaktische Empfehlungen sowie Hinweise zu konkret im Einzelfall zu treffenden polizeilichen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ankleben von Personen im Rahmen demonstrativer Aktionen“.*

Obleich der Antragsteller den genauen und weiteren Inhalt des begehrten Dokuments nicht kennt, soll in Abwesenheit einer substantiierten Darlegung durch die Antragsgegnerin trotzdem der Versuch einer differenzierenden Betrachtung vorgenommen werden:



### a) Teil „Polizeiliche Lagebeurteilung“

Dem allgemeinen Verständnis nach umfasst eine „Lagebeurteilung“ einen tatsächlichen und einen wertenden Teil. Ersterer könnte z.B. vergangene Proteste der „Letzten Generation“ auflisten, verschiedene bislang bekannte Protestformen darlegen oder Angaben zur vermuteten Größe der Gruppe und möglicher Unterstützerkreise machen.

Wertende Aspekte der „Lagebeurteilung“ sind davon zu unterscheiden. So scheint vorstellbar, dass sich dort Ausführungen zu prognostizierten Protestformen und -orten der Gruppe finden, oder Gefährlichkeit, politische Ziele der Gruppe und Mobilisierungsstrategien erörtert werden.

Während der Antragsteller bei jenen wertenden Aspekten der „Lagebeurteilung“ es zumindest nicht von vorneherein für ausgeschlossen hält, dass sich dort schützenswerte Informationen – die jedoch einer substantiierten Begründung der Antragsgegnerin bedürften – befinden, ist dies nach Ansicht des Antragstellers bei ersteren, tatsächlichen Aspekten fernliegend.

Weder ist von der Antragsgegnerin dargelegt noch anderweitig ersichtlich, dass z.B. eine Auflistung bisheriger Aktivitäten der „Letzten Generation“ in irgendeiner Weise schützenswert wäre. In besonderer Weise muss dies gelten, lassen sich eben solche Informationen doch durch Presseberichte oder eigene Dokumentationen der „Letzten Generation“ detailliert nachvollziehen. Der Antragsgegner geht sogar davon aus, dass sich die „polizeiliche Lagebeurteilung“ in tatsächlicher Hinsicht auch maßgeblich aus solchen öffentlich zugänglichen Quellen speist.

Es ist schlechterdings nicht vorstellbar, wie die Zugänglichmachung solcher Informationen „für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein“ könnte (Legaldefinition für VS-NfD, siehe § 4 Abs. 2 Nr. 4 LSÜG).

### b) Teil „rechtliche und einsatztaktische Empfehlungen“

Während die Darlegung nachteiliger Auswirkungen hinsichtlich der „einsatztaktischen Empfehlungen“ jedenfalls näherer Ausführungen der Antragsgegnerin bedarf, sind bei „rechtlichen Empfehlungen“ von vorneherein keine nachteiligen Auswirkungen denkbar.

Die dort wohl geäußerten Rechtsauffassungen der Antragsgegnerin, die z.B. versammlungsrechtliche Aspekte der Proteste der „Letzten Generation“ betreffen könnten (Wie erfolgt die versammlungsrechtliche Auflösung einer Sitzblockade? Nach welchem Zeitraum? Welche Maßnahmen nach PolG und StPO sind während und nach einer Versammlung möglich?) oder den Einsatz sog. Schmerzgriffe (Dürfen solche mit oder ohne Vorankündigung angewandt werden? In welchen Situationen? Wie viele Beamt:innen haben eine Person ggf. wegzutragen?) betreffen, vermögen bei ihrer Zugänglichmachung in keiner Weise nachteilige Auswirkungen zu verursachen. Auch mögliche Hinweise zum Umgang mit anderen, von den Protesten betroffenen Personen, sind nicht schützenswert.

Insbesondere wird es Protestierenden der „Letzten Generation“ durch Zugänglichmachung dieser Informationen nicht ermöglicht, sich in rechtswidriger Weise polizeilichen Maßnahmen zu entziehen, da es sich dabei um eine bloße Rechtsauffassung der Antragsgegnerin handelt.



Dagegen sind gerade solche Rechtsauffassungen für die interessierte Öffentlichkeit und Presse, der an rechtmäßigem polizeilichem Handeln und einer Kontrolle desselben gelegen ist, von großer Bedeutung.

Dies hat der Antragsteller bereits während des Verwaltungsverfahrens mit E-Mail vom 21.04.2023 gegenüber der Antragsgegnerin erläutert. Die Antragsgegnerin hat darauf nicht geantwortet.

Hinsichtlich weiterer, von der Antragsgegnerin noch darzulegenden Teile des Dokuments behält sich der Antragsteller vor, nach Darlegung selbiger gesondert auf die Schutzwürdigkeit einzugehen und regt zugleich an:

Die Berichterstatterin möge die Antragsgegnerin auffordern, ein Inhaltsverzeichnis, eine Gliederung oder ähnliches des begehrten Dokuments zu übersenden und zugleich differenziert darzulegen, inwiefern die Einstufung als VS-NfD hinsichtlich welcher Teile gerechtfertigt ist, um dem Antragsteller mehr als nur abstrakte Darlegungen zu ermöglichen.

#### **c) Zwischenergebnis Einstufung der „Handlungsanweisung“**


Die Einstufung des begehrten Dokuments ist jedenfalls in Teilen nicht gerechtfertigt und somit rechtswidrig.

#### **IV. Ergebnis**

Es steht fest, dass VS auch teilweise geschwärzt werden können und nicht einzelne schützenswerte Informationen ein ganzes Dokument gegenüber dem Zugang nach dem LIFG zu sperren vermögen.

Zumindest Teile des begehrten Dokuments sind nicht schutzwürdig, sodass die formelle Einstufung als VS-NfD insoweit materiell rechtswidrig ist.

Der Antrag des Antragstellers ist zulässig und begründet, dem Antragsteller ist somit ein teilweiser Zugang zu dem Dokument zu gewähren.

  
Antragsteller

