

Gericht: VG Berlin 2. Kammer
Entscheidungsdatum: 12.05.2022
Aktenzeichen: 2 K 166/20
ECLI: ECLI:DE:VGBE:2022:0512.2K166.20.00
Dokumenttyp: Urteil
Quelle: 

Normen: § 1 Abs 3 IFG, § 5 IFG, §§ 6a ff BMinG, § 6a BMinG

Tenor

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens zu 4/5, die Beklagte zu 1/5.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger beantragte am 13. Dezember 2019 beim Bundeskanzleramt, ihm die gesamte Akte des „Prüfungsgremiums Karenzzeit“ zu ..., inklusive sämtlicher Prüfungsunterlagen, Korrespondenzen und Stellungnahmen, zuzusenden.
- 2 Das Bundeskanzleramt lehnte den Antrag mit Bescheid vom 9. März 2020 ab mit der Begründung, soweit die Entscheidungen der Bundesregierung bezüglich des Bundesministers a.D. auf der Internetseite des Bundesanzeigers veröffentlicht seien, könne der Kläger sich die Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen. Im Übrigen unterlägen die Informationen einem besonderen Amtsgeheimnis.
- 3 Den hiergegen eingelegten Widerspruch wies das Bundeskanzleramt mit Widerspruchsbescheid vom 2. September 2020 zurück und führte ergänzend aus, die Dokumente enthielten personenbezogene Daten, da sie den aktuellen beruflichen Status sowie die mögliche weitere berufliche Entwicklung des Bundesministers a.D. abbildeten. Die Zustim-

mung zur Herausgabe seiner personenbezogenen Daten habe der Bundesminister a.D. nicht erteilt. Die Unterlagen stünden in direktem Zusammenhang mit seinem Amtsverhältnis. Das sog. Karenzzeitverfahren könnten nur amtierende und ehemalige Amtsträger auslösen. Die Informationen unterlägen zudem einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungspflicht. Das Karenzzeitgremium gebe seine Empfehlung nicht öffentlich ab; nur die Entscheidung der Bundesregierung sei unter Mitteilung der Empfehlung des Karenzzeitgremiums zu veröffentlichen. Die Begründung der Empfehlung des Karenzzeitgremiums sowie alle anderen vorbereitenden Unterlagen seien nach dem Schutzzweck geheim zu halten.

- 4 Der Kläger hat am 5. Oktober 2020 Klage erhoben. Mit Bescheid vom 17. Juni 2021 hat das Bundeskanzleramt ihm Einsicht in vier Dokumente unter Schwärzung einer nicht einschlägigen Passage gewährt; zuvor hatte der Kläger durch Einsicht in die Verwaltungsvorgänge bei Gericht bereits Kenntnis von weiteren Dokumenten erhalten. In der mündlichen Verhandlung haben die Beteiligten insoweit den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt.
- 5 Zur Begründung seiner Klage trägt der Kläger vor: Soweit personenbezogene Daten betroffen sein sollten, stünden die Informationen nicht im Zusammenhang mit dem Amtsverhältnis. Der von § 5 Abs. 2 IFG gewährleistete Schutz personenbezogener Daten bezwecke die Unterstützung eines Amtsträgers hinsichtlich seiner Funktionswahrnehmung. Dies setze ein laufendes Amtsverhältnis voraus, woran es hier fehle. Die Anzeigepflicht nach dem Bundesministergesetz entstehe erst, wenn der ausgeschiedene Amtsträger beabsichtige, eine Beschäftigung aufzunehmen; er trete insoweit gegenüber dem Karenzzeitgremium staatsfern in Ausübung seines Grundrechts nach Art. 12 GG als „normaler Bürger“ auf. Er übermittle die Informationen nicht, um die ihm übertragenen Aufgaben wahrnehmen zu können, und sie betreffen auch nicht sein Grundverhältnis zur Anstellungskörperschaft. Vielmehr gehe es um mögliche Interessenkonflikte und darum, dem Eindruck einer einseitigen Beeinflussung gemeinwohlorientierter Regierungsarbeit entgegenzuwirken. Sein Informationsinteresse überwiege das Geheimhaltungsinteresse des Bundesministers a.D. Es liege im besonderen öffentlichen Interesse, den Wechsel ehemaliger Politiker in die Wirtschaft, das hierzu eingerichtete Karenzzeit-System und die konkreten Beschäftigungsabsichten des Bundesministers a.D. transparent zu machen. Herr ... sei als Privatmann nur in seiner Berufs- bzw. Sozialsphäre betroffen. Die Normierung einer allgemeinen Verschwiegenheitspflicht für die ehrenamtlich tätigen Mitglieder des Karenzzeitgremiums begründe auch kein besonderes Amtsgeheimnis. Ein solches ergebe sich ferner nicht aus der Vorschrift, dass das Gremium seine Empfehlung nicht öffentlich abgebe. Dies bezwecke allein, dass die Empfehlung zeitlich erst mit der Entscheidung der Bundesregierung zu veröffentlichen sei.
- 6 Der Kläger beantragt,
- 7 die Beklagte zu verpflichten, ihm unter teilweiser Aufhebung des Bescheids des Bundeskanzleramts vom 9. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids derselben Behörde vom 2. September 2020 Zugang zu gewähren zu den in der Liste im Schriftsatz der Beklagten vom 18. Juni 2021 aufgeführten Dokumenten

mit der laufenden Nummer 5, 7 bis 10, Anlage zu 11, Anlage zu 16 bis 19, 23, 24, 26, 28 und 29.

- 8 Die Beklagte beantragt,
- 9 die Klage abzuweisen.
- 10 Sie bezieht sich zur Begründung im Wesentlichen auf ihre Ausführungen in den angefochtenen Bescheiden.
- 11 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Streitakte und des Verwaltungsvorgangs verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 12 Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 VwGO analog einzustellen.
- 13 Im Übrigen ist die Klage zulässig, aber nicht begründet. Der Bescheid des Bundeskanzleramts vom 9. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 2. September 2020 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger daher nicht in seinen Rechten; er hat keinen Anspruch auf Zugang zu den Informationen aus der Akte zur Karenzzeit des Bundesministers a.D. ... (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Der Kläger kann sich zwar auf die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) berufen (I.), der Informationszugangsanspruch ist jedoch nach § 5 Abs. 2 IFG ausgeschlossen (II.).
- 14 I. Der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ist eröffnet. Nach § 1 Abs. 3 IFG gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme des § 29 VwVfG und des § 25 SGB X vor. Die Vorschrift des § 6b Abs. 4 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz - BMinG) ist keine in diesem Sinne vorrangige Rechtsvorschrift.
- 15 Das Informationsfreiheitsgesetz wird nur durch Normen verdrängt, die einen mit § 1 Abs. 1 IFG-abstrakt identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen und sich als abschließende Regelung verstehen (vgl. BVerwG, Urteile vom 29. Juni 2017 - BVerwG 7 C 24/15 -, juris Rn. 12, vom 10. April 2019 - BVerwG 7 C 22/18 -, juris Rn. 13 und vom 17. Juni 2020 - BVerwG 10 C 16/19 -, juris Rn. 12 f.). Hieran fehlt es.
- 16 Die Entscheidung der Bundesregierung (über die Untersagung einer beabsichtigten Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung eines Mitglieds der Bundesregierung außerhalb des öffentlichen Dienstes) ist nach § 6b Abs. 4 BMinG unter Mitteilung der Empfehlung des beratenden Gremiums zu veröffentlichen. Die Vorschrift trifft - als objektive Transparenzvorschrift - nach ihrem sachlichen Gehalt zwar eine Aussage zum Zugang zu

amtlichen Informationen, wenngleich sie nur die Entscheidung der Bundesregierung und die Empfehlung des beratenden Gremiums erfasst, nicht hingegen die hier im Streit stehenden Informationen zum vorangegangenen Prüfungsverfahren sowie zur Begründung der Empfehlung des Gremiums.

- 17 Ob § 6b Abs. 4 BMinG mit diesem - eingeschränkten - sachlichen Anwendungsbereich einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweist, bedarf keiner Entscheidung. Denn § 6b Abs. 4 BMinG versteht sich jedenfalls nicht als abschließende und somit das Informationsfreiheitsgesetz verdrängende Regelung.
- 18 Der Wortlaut des § 6b Abs. 4 BMinG verhält sich zu dieser Frage nicht. Auch die Systematik des Gesetzes ist nicht aussagekräftig. Der Hinweis der Beklagten auf § 6b Abs. 3 Satz 3 BMinG führt nicht weiter. Denn diese Vorschrift besagt nur, dass das beratende Gremium seine Empfehlung nicht öffentlich abgibt, womit sichergestellt werden soll, dass die Empfehlung nicht vor, sondern erst mit der Entscheidung der Bundesregierung öffentlich gemacht wird (vgl. BT-Drs. 18/4630 S. 11). Eine Aussage zu anderweitigen Informationszugangsregelungen wird damit nicht getroffen. Auch der Teleologie des Gesetzes ist Derartiges nicht zu entnehmen. Die Vorschriften der §§ 6a-d BMinG dienen dem Schutz und der Lauterkeit der Integrität des Regierungshandelns; es soll verhindert werden, dass durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten oder die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung der Amtsverhältnisse das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt wird (BT-Drs. 18/4630 S. 8 und 10). Durch die in § 6b Abs. 4 BMinG vorgesehene Veröffentlichungspflicht soll Transparenz hergestellt und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung gestärkt werden (BT-Drs. 18/4630 S. 11). Der Gesetzgeber verfolgt daher mit der proaktiven Veröffentlichung ein Mehr an Transparenz, verhält sich aber nicht zur Einschränkung von subjektiven Informationszugangsrechten. Eine solche Einschränkung ergibt sich auch nicht aus der Entstehungsgeschichte der Regelungen zum Karenzzeitverfahren. Der Gesetzgeber hat die Veröffentlichungspflicht nach § 6b Abs. 4 BMinG durch Gesetz vom 17. Juli 2015 eingeführt, ohne sich zum bereits im Jahr 2006 in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetz zu verhalten. Dies kann hier im Sinne eines beredten Schweigens dahin verstanden werden, dass der Geltungsanspruch des Informationsfreiheitsgesetzes in Bezug auf die nicht proaktiv veröffentlichte Informationen weiter hingenommen wird.
- 19 II. Der Kläger hat aber wegen Vorliegens eines Versagungsgrundes keinen Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Danach hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die Voraussetzungen sind zwar gegeben. Der Kläger ist als natürliche Person „jeder“ und damit anspruchsberechtigt. Das Bundeskanzleramt ist eine Behörde des Bundes. Die von dem Kläger begehrten Dokumente sind amtliche Informationen im Sinne von § 2 Nr. 1 IFG, da sie vom Bundeskanzleramt zu amtlichen Zwecken unter einem bestimmten Aktenzeichen registriert worden sind.
- 20 Dem Anspruch steht jedoch der Schutz personenbezogener Daten entgegen. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG darf, vorbehaltlich einer Einwilligung des Betroffenen - die hier nicht vorliegt -, Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Aus-

schluss des Informationszugangs überwiegt. Gemäß § 5 Abs. 2 IFG überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen. Insoweit kommt dem Geheimhaltungsinteresse des Dritten von Gesetzes wegen immer der Vorrang im Sinne eines abwägungsresistenten Versagungsgrundes zu (BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 - BVerwG 7 C 20/17 -, juris Rn. 20). Dies ist hier der Fall.

- 21 1. Die noch in Streit stehenden Unterlagen enthalten jeweils personenbezogene Daten des Bundesministers a.D. Personenbezogene Daten sind nach der maßgeblichen Begriffsbestimmung in Art. 4 Nr. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Dabei ist der Begriff nicht auf sensible oder private Informationen beschränkt, sondern umfasst potenziell alle Arten von Informationen sowohl objektiver als auch subjektiver Natur in Form von Stellungnahmen oder Beurteilungen, unter der Voraussetzung, dass die Information aufgrund ihres Inhalts, ihres Zwecks oder ihrer Auswirkungen mit einer bestimmten Person verknüpft ist (vgl. EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 - C-434/16 [Nowak] -, juris Rn. 34 f.). Diese Voraussetzungen sind gegeben.
- 22 Der Bundesminister a.D. ist eine natürliche Person, die in den streitigen Unterlagen über ihren Namen identifiziert ist. Die Unterlagen enthalten berufsbezogene Informationen, die aufgrund ihres Inhalts und ihren Auswirkungen mit seiner Person verknüpft sind und damit seine persönlichen Verhältnisse widerspiegeln. Der Beklagtenvertreter hat in der mündlichen Verhandlung den Betreff bzw. Inhalt der jeweiligen Dokumente im Einzelnen dargelegt. Danach enthalten die Dokumente ausdrücklich den Namen des Bundesministers a.D., seine Anzeigen über die von ihm beabsichtigten beruflichen Tätigkeiten (bzw. die behördeninterne Kommunikation hierüber) sowie die Bewertungen des beratenden Gremiums zur Frage, ob der Bundesminister a.D. diese Tätigkeiten im Hinblick auf die Karenzzeit ausüben darf (bzw. E-Mailverkehr hierüber).
- 23 2. Diese personenbezogenen Daten fallen unter den Schutz des § 5 Abs. 2 IFG.
- 24 Denn sie stehen, wie dort vorausgesetzt, mit einem Amtsverhältnis in Zusammenhang. Ein solcher Zusammenhang mit dem Amtsverhältnis ist jedenfalls dann gegeben, wenn er normativ begründet ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - BVerwG 7 C 20/12 -, juris Rn. 22, 28). Dies ist hier der Fall.
- 25 Der Bundesminister a.D. steht zwar nach seinem Ausscheiden aus der Bundesregierung nicht mehr in einem Amtsverhältnis zum Bund (§§ 1 und 9 BMinG). Dies ist jedoch für die Anwendung des § 5 Abs. 2 IFG unerheblich, da jedenfalls die Informationen aus den streitigen Unterlagen in Zusammenhang mit seinem (früheren) Amtsverhältnis stehen und der Zusammenhang normativ begründet ist.
- 26 Nach § 6a Abs. 1 Satz 1 BMinG haben Mitglieder der Bundesregierung, die beabsichtigen, innerhalb der ersten 18 Monate nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes aufzunehmen, dies der Bundesregierung schriftlich anzuzeigen. Satz 1 gilt für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung entsprechend (§ 6a Abs. 1 Satz 2 BMinG). Mit § 6a Abs. 1 BMinG wird

der Status eines Mitglieds der Bundesregierung während seiner Amtszeit und nach seinem Ausscheiden aus dem Amt für die Dauer einer Karenzzeit von 18 Monaten normativ ausgestaltet. Den ehemaligen Mitgliedern der Bundesregierung werden insoweit die gleichen (nachwirkenden) Pflichten aus dem Amtsverhältnis auferlegt wie den gegenwärtigen Regierungsmitgliedern.

- 27 Die Auffassung des Klägers, § 5 Abs. 2 IFG schütze nur personenbezogene Daten von Amtsträgern hinsichtlich ihrer Funktionswahrnehmung, was ein laufendes Amtsverhältnis voraussetze, teilt das Gericht nicht. Aus dem Wortlaut und Zweck des § 5 Abs. 2 IFG lässt sich eine solche Einschränkung nicht entnehmen. Die Vorschrift soll entgegen der Auffassung des Klägers nicht die Integrität des Amtsverhältnisses schützen, sondern konkretisiert den Schutz der Persönlichkeitsrechte für Amts- und Mandatsträger. Diese sollen durch die Ansprüche des Informationsfreiheitsgesetzes nicht zur Preisgabe von personenbezogenen Informationen verpflichtet werden, die sie zur Ausübung ihres Amtes an die staatliche Anstellungskörperschaft übermitteln mussten (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 7. Juni 2012 - OVG 12 B 34/10 -, juris Rn. 29). Die Vorschrift schützt alle personenbezogenen Daten, mit einem unmittelbaren beruflichen Bezug zum Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 69); dies betrifft nicht nur personenbezogene Daten, die die Grundlagen und Voraussetzungen der Amtsausübung betreffen, sondern auch solche, die - wie hier - aufgrund einer nachwirkenden Pflicht aus dem Amtsverhältnis übermittelt werden müssen. Dabei tritt der betroffene Bundesminister a.D. auch nicht - wie der Kläger meint - „staatsfern“ oder „als normaler Bürger“ auf, denn die Pflicht zur Anzeige einer Beschäftigung trifft ihn nicht als Bürger, sondern gerade in seiner Eigenschaft als früheres Mitglied der Bundesregierung. Dass es dabei zugleich um die Ausübung seines Grundrechts nach Art. 12 GG geht, lässt den Bezug zum Amtsverhältnis nicht entfallen. Dies zeigt sowohl die gesetzliche Gleichstellung der amtierenden mit den ehemaligen Regierungsmitgliedern in § 6a Abs. 1 BMinG als auch ein Vergleich mit einem im öffentlichen Dienst stehenden Beamten, der eine Nebentätigkeit ausüben möchte. Auch dieser agiert insoweit in Ausübung seiner Grundrechte und bedarf dennoch einer Genehmigung seines Dienstherrn mit der Folge, dass personenbezogene Daten anfallen, die als Teil seiner Personalakten Schutz nach § 5 Abs. 2 IFG genießen.
- 28 Die hier begehrten Informationen stehen in Zusammenhang mit dem (früheren) Amtsverhältnis des Bundesministers a.D. Sie betreffen das durch §§ 6a-d BMinG gesetzlich geregelte Karenzzeitverfahren und beziehen sich zudem auf sein innegehabtes konkretes Amt. Denn nach § 6b Abs. 1 Nr. 1 BMinG erstreckt sich die Prüfung der Untersagung einer Beschäftigung insbesondere auf die Frage, ob die angestrebte Beschäftigung in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Bundesregierung während seiner Amtszeit tätig war.
- 29 Auf die weiteren von der Beklagten geltend gemachten Versagungsgründe des § 3 Nr. 4 iVm § 6b Abs. 3 Satz 3, Abs. 4 BMinG bzw. § 6c Abs. 2 BMinG kommt es bei dieser Sachlage nicht mehr an.
- 30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 161 Abs. 2 VwGO. Die Beklagte trägt die Kosten des für erledigt erklärten Teils des Verfahrens, soweit sie dem Kläger mit Bescheid vom 17. Juni 2021 Informationszugang gewährt hat. Im Übrigen trägt der Kläger

die Kosten des für erledigt erklärten Teils. Die Entscheidungen über die vorläufige Vollstreckbarkeit und die Abwendungsbefugnis beruhen auf § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO.

- 31 Die Berufung ist nach § 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, weil die Auslegung des § 5 Abs. 2 IFG zum beendeten Amtsverhältnis mit nachwirkenden Pflichten grundsätzliche Bedeutung hat.