

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht und Recht der Weiterverwendung von
Informationen öffentlicher Stellen

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 80 Abs. 1
IFG	§ 3 Nr. 4
FinDAG	§ 5 Abs. 3
Satzung der BaFin	§ 6 Abs. 1 Satz 2

Titelzeile:

Zum Begriff der "Rechtsvorschrift" im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG

Stichworte:

Geheimhaltungspflicht; Vertraulichkeitspflicht; Rechtsvorschrift; Rechtsverordnung;
Nichtöffentlichkeit; Verwaltungsrat; dynamische Verweisung; materielles Geheimhal-
tungsbedürfnis.

Leitsatz:

Der Begriff der Rechtsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG umfasst auch eine Rege-
lung in einer Rechtsverordnung.

Urteil des 7. Senats vom 28. Juli 2016 - BVerwG 7 C 3.15

- I. VG Berlin vom 29. November 2012
Az: VG 2 K 28.12
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 28. Januar 2015
Az: OVG 12 B 2.13





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 3.15
OVG 12 B 2.13

Verkündet
am 28. Juli 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. Juli 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller, Dr. Schemmer
und Böhmnn

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 28. Januar 2015 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klage ist auf Zugang zu Informationen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gerichtet.
- 2 Der Kläger war von 2006 bis 2010 als Arbeitnehmer bei der BaFin tätig. Das Arbeitsverhältnis wurde 2011 durch Aufhebungsvertrag aufgelöst.
- 3 Unter dem 20. September 2011 beantragte der Kläger Einsicht in zahlreiche Unterlagen mit Bezug zu seiner Tätigkeit, darunter Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrates und des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses der BaFin. Diesen Antrag lehnte die Beklagte - soweit hier von Interesse - ab. In dem sich anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren beschränkte der Kläger sein Begehren auf bestimmte Passagen der genannten Protokolle und Niederschriften. Seine Klage und seine Berufung sind erfolglos geblieben. Das Oberverwaltungsgericht hat zur Begründung seiner Entscheidung ausgeführt:

Dem Informationsbegehren stehe § 3 Nr. 4 IFG entgegen. Die streitigen Informationen in den Protokollen und Sitzungsniederschriften unterlägen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht. Diese müsse nicht durch ein formelles Gesetz begründet sein; vielmehr reiche es aus, dass § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin auf § 5 Abs. 2 und 3 FinDAG und damit auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe. Sämtliche in Rede stehenden Informationen würden von der in § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin angeordneten Vertraulichkeitspflicht erfasst.

4 Zur Begründung seiner vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision trägt der Kläger vor: Im Anwendungsbereich von § 3 Nr. 4 IFG bedürfe es stets einer durch formelles Gesetz geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht; eine untergesetzliche Rechtsvorschrift reiche nicht aus. Zumindest aber müsse das formelle Gesetz ausdrücklich eine Ermächtigung zur Schaffung bestimmter Geheimhaltungsregeln vorsehen; eine allgemeine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass untergesetzlicher Rechtsvorschriften genüge nicht. Darüber hinaus dürfe die untergesetzliche Rechtsvorschrift nicht bestimmte Informationen generell vom Zugang ausschließen; vielmehr sei in jedem Einzelfall eine konkrete Prüfung des schutzwürdigen materiellen Geheimhaltungsbedürfnisses erforderlich, das nicht bei jeder der von ihm begehrten Informationen vorliege.

5 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 28. Januar 2015, das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 29. November 2012, soweit es die Klage abgewiesen hat, und den noch angefochtenen Teil des Bescheides der Beklagten vom 2. November 2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20. Februar 2012 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm Einsicht zu gewähren in

1. das Wortprotokoll des Verwaltungsrates der BaFin vom 1. Juli 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 10, 8. Zeile von unten bis Seite 11, Zeile 19 von oben, Seite 20, Zeilen 12 bis 14 und Seite 20, letzte

Zeile bis Seite 21, Zeile 30, Seite 22, Zeilen 26 und 27, Seite 23, Zeilen 9 bis 33, Seite 24, Zeilen 26 bis 34 und Seite 25, Zeilen 8 bis 27,

2. die Niederschrift des Verwaltungsrates der BaFin vom 1. Juli 2010, soweit sie folgende Passagen betrifft: Seite 5, Zeilen 19 bis 26, Seite 7, Zeilen 17 bis 24 und Zeilen 40 bis 43 sowie Seite 8, Zeilen 1 bis 7,
3. das Wortprotokoll des Verwaltungsrates der BaFin vom 25. November 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 9, Zeilen 1 bis 28, Seite 40, die letzten 5 Zeilen und Seite 41, Zeilen 6 bis 13,
4. die Niederschrift des Verwaltungsrates der BaFin vom 25. November 2010, soweit sie folgende Passagen betrifft: Seite 4, Zeilen 4 bis 9, Seite 9, Zeilen 9 bis 12 und Zeilen 23 bis 30,
5. das Ergebnisprotokoll des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses vom 3. März 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 2, ab Zeile 12 bis Seite 3, Zeile 12,
6. das Ergebnisprotokoll des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses vom 10. Juli 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 6, die letzten 9 Zeilen.

6 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

II

8 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

9 Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass § 3 Nr. 4 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), den vom

Kläger beehrten Informationszugang ausschließt. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang unter anderem dann nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt. Eine solche Vertraulichkeitspflicht folgt aus der in § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin (Anlage zu § 1 der Verordnung über die Satzung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 29. April 2002 - BGBl. I S. 1499 -, zuletzt geändert durch Art. 27 Abs. 21 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 - BGBl. I S. 1981) angeordneten Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsrates. Diese Regelung stellt eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG dar (1.); sie bedarf nicht der von der Revision für richtig gehaltenen einschränkenden Auslegung (2.) und erfasst die hier in Rede stehenden Niederschriften (3.).

- 10 1. Im Einklang mit Bundesrecht ist das Berufungsgericht der Auffassung, dass der Begriff der Rechtsvorschrift nicht nur Gesetze im formellen Sinne, sondern auch untergesetzliches Recht in Gestalt einer Rechtsverordnung und damit die Satzung der BaFin umfasst, die vom Bundesministerium der Finanzen auf der Grundlage von § 5 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG) vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 76 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666), als Rechtsverordnung erlassen worden ist.
- 11 a) Der Wortlaut des § 3 Nr. 4 IFG ist für ein solches Verständnis offen. Der dort verwendete Begriff der Rechtsvorschrift ist nicht auf Parlamentsgesetze beschränkt (Schirmer, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 143; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 214). § 3 Nr. 4 IFG überlässt als Rezeptionsnorm den besonderen Geheimnisschutz den in Bezug genommenen Spezialvorschriften (BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2011 - 7 C 6.10 - Buchholz 400 IFG Nr. 4 Rn. 14; Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 204 f.; Gurlit, NZG 2014, 1161 <1164>). Anhaltspunkte dafür, dass derartige Regelungen in Parlamentsgesetzen enthalten sein müssten, liefert der Wortlaut der Norm nicht.

- 12 b) Systematische Erwägungen führen zu einem entsprechenden Ergebnis. So wird der Begriff der Rechtsvorschrift in § 1 Abs. 3 IFG ebenfalls dahingehend interpretiert, dass die dort in Bezug genommenen "Regelungen in anderen Rechtsvorschriften" auch Verordnungsrecht sein können (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 296, § 3 Rn. 214).
- 13 c) Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen ebenfalls für dieses Verständnis. § 3 Nr. 4 IFG nimmt den in anderen Regelungen vorgesehenen Vertraulichkeits- und Geheimnisschutz auf, der auch unter Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes uneingeschränkt gewährleistet sein soll (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 21.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 2 Rn. 21 und 25). Ansatzpunkte für eine Begrenzung dieses Regelungsziels in dem Sinne, dass die Festlegung von Vertraulichkeitspflichten dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten sein sollte, bieten weder die Norm selbst noch die Gesetzesmaterialien (vgl. BT-Drs. 15/4493 S.11).
- 14 d) Die zugunsten einer Beschränkung des Begriffs der "Rechtsvorschriften" auf Parlamentsgesetze des Bundesrechts ins Feld geführten verfassungsrechtlichen Argumente überzeugen nicht. Sie stellen darauf ab, dass sich der Gesetzgeber des Informationsfreiheitsgesetzes durch Verweisung auf die jeweils aktuellen spezialgesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen seiner eigenen Entscheidung über die demokratie- und grundrechtswesentliche Frage nach Reichweite und Grenzen des Informationszugangsrechts begeben; diese Problematik lasse sich nur dadurch lösen, dass der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG auf Geheimhaltungsinteressen beschränkt sei, die der Bundesgesetzgeber selbst definiert habe (Scherzberg/Solka, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, § 3 IFG Bund Rn. 134; vgl. dazu Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 207, 215). Dem ist nicht zu folgen. Die vom Informationsfreiheitsgesetz vermittelten Zugangsansprüche sind nicht grundrechtlich fundiert (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 28 und vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 29). Sie setzen vielmehr eine rechtspolitische Entscheidung des Gesetzgebers um (Schoch, a.a.O., Einleitung Rn. 59). Den Rahmen, welchen die Verfassung dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Informationszugangsrechts zieht, überschreitet der Ge-

setzgeber nicht; namentlich stellt § 3 Nr. 4 IFG keine verfassungsrechtlich unzulässige dynamische Verweisung dar, sondern regelt das Verhältnis zwischen dem Informationsfreiheitsgesetz und Vorschriften, die bereichsspezifisch eine Geheimhaltungspflicht anordnen. Was nach anderen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 21.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 2 Rn. 25). Das gilt auch im Hinblick auf entsprechende Regelungen durch den Ordnungsgeber, sofern dieser durch ein Gesetz, das den Anforderungen des Art. 80 GG entspricht, hierzu ermächtigt worden ist.

- 15 e) Entgegen der Auffassung der Revision folgt nichts anderes aus der Rechtsprechung des Senats zum Umweltinformationsgesetz und zur Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L Nr. 41 S. 26). Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen im Hinblick auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden ablehnen, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist. Hierfür hat der Senat ausreichen lassen, damit aber zugleich als erforderlich angesehen, dass der Schutz der Vertraulichkeit auf ein Gesetz im formellen Sinne zurückgeführt werden kann. Zulässig sind auch umfassende gesetzliche Anordnungen, bei denen erst durch untergesetzliche Normen, etwa gesetzmäßig erlassenes Satzungs- und Geschäftsordnungsrecht, oder durch Einzelakte eine abstrakt vorgesehene gesetzliche Vertraulichkeit konkretisiert wird (BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 - 7 C 4.07 - Buchholz 406.252 UmweltinfoG § 8 Nr. 1 Rn. 15 ff.).
- 16 Diese Erwägungen gelten indessen nicht für den Begriff der Rechtsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG, sondern befassen sich mit der Interpretation von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG. Eine Übertragung kommt nicht in Betracht, weil das Senatsurteil vom 27. September 2007 keine durch eine Rechtsverordnung angeordnete Vertraulichkeit, sondern eine Vorschrift der Geschäftsordnung eines Kreistags zum Gegenstand hat. Regelungsgegenstände von Geschäftsordnungen sind nur die innere Organisation eines Organs und

der Ablauf seiner Meinungs- und Willensbildung. Die Geschäftsordnung unterscheidet sich mithin von anderen rechtlichen Bestimmungen dadurch, dass sie nicht das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern lediglich organinterne Rechtsbeziehungen regelt. Dieser beschränkte Regelungsinhalt der Geschäftsordnung schlägt sich auch in ihrer Entstehungsweise nieder. Insbesondere bedürfen geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen zu ihrer Wirksamkeit nicht der an die Allgemeinheit gerichteten Verkündung, die sonst für die Entstehung förmlich gesetzter Rechtsnormen unerlässlich ist. Ebenso wie bei einer Verwaltungsvorschrift fehlt es einer Geschäftsordnung an der Außenwirkung, die für eine Rechtsvorschrift charakteristisch ist (vgl. - zu § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO - BVerwG, Beschluss vom 15. September 1987 - 7 N 1.87 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 17 S. 3 f.). Demgegenüber weist eine Rechtsverordnung ihrerseits alle genannten Merkmale einer Rechtsvorschrift, namentlich die Außenwirkung, auf, so dass sie selbst eine Vertraulichkeitspflicht im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG regeln kann.

- 17 f) Das Berufungsurteil steht mit den dargestellten Grundsätzen in Einklang. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht, namentlich Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, hat das Berufungsgericht eine hinreichende gesetzliche Grundlage für § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin in § 5 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 FinDAG erblickt.
- 18 Soweit der Gesetzgeber Einzelregelungen einer Verordnung überlässt, verpflichtet ihn Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, deren Tendenz und Programm schon so weit zu umreißen, dass sich der Zweck und der mögliche Inhalt der Verordnung bestimmen lassen, wobei es genügt, dass die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschlossen werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. März 1989 - 1 BvR 1033/82 und 174/84 - BVerfGE 80, 1 <20 f.>). Dies ist hier der Fall.
- 19 Nach § 5 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 FinDAG sind in der Satzung der BaFin unter anderem die Pflichten der Organe der BaFin zu regeln, die durch den Verordnungsgeber konkretisiert werden sollen (vgl. BT-Drs. 14/7033 S. 34). Diese Konkretisierungsbefugnis umfasst ohne weiteres auch Vorgaben für das Verfahren der Organe wie den in § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin vorgesehenen Aus-

schluss der Öffentlichkeit und eine daran anknüpfende umfassende, über den Regelungsgehalt von § 11 Satz 2 FinDAG hinausgehende Verschwiegenheitspflicht.

- 20 2. Die Revision ist der Auffassung, dass die jeweilige von § 3 Nr. 4 IFG in Bezug genommene Rechtsvorschrift dem Schutz eines materiellen, im Einzelfall festzustellenden Geheimhaltungsbedürfnisses dienen müsse. Dies führt nicht auf einen Verstoß des Berufungsurteils gegen Bundesrecht. Der Regelungsgehalt des § 3 Nr. 4 IFG bedarf einer derartigen Einschränkung nicht. Die Qualifikation einer Angelegenheit als materiell geheimhaltungsbedürftig wird nicht von § 3 Nr. 4 IFG selbst vorgenommen, sondern ist - wie bereits dargelegt - dem Gesetz- und Verordnungsgeber zur Regelung in Spezialvorschriften überlassen. Lässt sich der Willen dieser Normgeber, dass bestimmte Angelegenheiten vertraulich zu behandeln sind, mit Hilfe der üblichen Interpretationsmethoden aus den einschlägigen Spezialvorschriften entnehmen, so gilt dies nach § 3 Nr. 4 IFG auch im Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes. Für das zusätzliche Erfordernis eines materiellen Geheimhaltungsbedürfnisses im Einzelfall findet sich in der Vorschrift kein Anhalt.
- 21 3. Die vom Kläger begehrten Informationen unterliegen, wie das Berufungsgericht ebenfalls ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen hat, in vollem Umfang der von § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin angeordneten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht. Danach sind die Sitzungen des Verwaltungsrates nicht öffentlich. Dies ist dahingehend zu verstehen, dass sowohl der Verlauf als auch der Inhalt der Sitzungen geheim zu bleiben haben. Die mit der Vorschrift bezweckte Vertraulichkeit, die insbesondere unbefangene Äußerungen der Teilnehmer im Rahmen der Sitzungen des Verwaltungsrates ermöglicht, kann, wie bereits die Vorinstanzen ausführlich dargelegt haben, nur gewährleistet werden, wenn sie auch die Niederschriften und Wortlautprotokolle dieser Sitzungen umfasst.
- 22 Ferner ist die Auffassung des Berufungsgerichts nicht zu beanstanden, dass sich § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin auch auf die Sitzungen des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses bezieht. Bei diesem handelt es

sich um einen nach Maßgabe von § 6 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrates gebildeten Ausschuss aus Mitgliedern des Verwaltungsrates, der Vorlagen und Empfehlungen für den Verwaltungsrat erarbeitet. Ein Normverständnis, das dieses Teilgremium von der in § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin angeordneten Vertraulichkeitspflicht ausnähme, verfehlte das mit der Vorschrift angestrebte Ziel umfassender Geheimhaltung der Sitzungen des Verwaltungsrates, weil auch die von Mitgliedern des Verwaltungsrates vorgenommene Vorbereitung der Sitzungen des Gesamtgremiums bei ihrem Bekanntwerden Rückschlüsse auf die Sitzungen selbst zuließe.

23 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer

Böhmman