

Gericht:	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat
Entscheidungsdatum:	04.05.2017
Aktenzeichen:	OVG 12 B 5.16
ECLI:	ECLI:DE:OVGBEBB:2017:0504.OVG12B5.16.0A
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	Art 65 S 4 GG, § 3 Nr 3b IFG, § 3 Nr 4 IFG, § 5 Abs 1 S 1 IFG, § 5 Abs 4 IFG ... mehr

Zugang eines Journalisten zum Kabinettprotokoll der Bundesregierung

Leitsatz

1. Die Kabinetttberatungen über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger, der als Achstes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes am 1. August 2013 in Kraft getreten ist, beziehen sich auf einen abgeschlossenen Vorgang.(Rn.27)
2. Das über die Kabinetttberatungen erstellte Verlaufsprotokoll unterliegt dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung.(Rn.27)
3. Die Gewährung von Informationszugang zu Vorgängen, die den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung betreffen, hängt von einer einzelfallbezogenen Abwägung der gegenläufigen Belange ab (hier: Anspruch auf Informationszugang verneint).(Rn.29)
4. Die Teilnehmerliste der Kabinettsitzung zum vorgenannten Gesetzentwurf betrifft nicht den geschützten Beratungsvorgang.(Rn.34)
5. Sie unterliegt nicht der in § 22 Abs. 3 Satz 1 GOBReg (juris: BRegGO) angeordneten Vertraulichkeit der Sitzungen der Bundesregierung.(Rn.34)
6. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG ist auch nicht wegen der Einstufung der Teilnehmerliste als VS-Geheim erfüllt.(Rn.34)

Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin 2. Kammer, 25. Februar 2016, 2 K 180.14, Urteil
nachgehend BVerwG, 13. Dezember 2018, 7 C 19/17, Urteil

Tenor

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25. Februar 2016 insoweit geändert, als die Beklagte unter teilweiser Klageabweisung verpflichtet wird, über den Antrag des Klägers auf Zugang zu der Teilnehmerliste des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Im Übrigen wird die Berufung der Beklagten zurückgewiesen.

Die Berufung des Klägers wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge tragen der Kläger zu 3/5 und die Beklagte zu 2/5.

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

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger, ein Journalist, begehrt auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes - IFG - Zugang zu dem Kurzprotokoll der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 (Teilnehmerliste und Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4).
- 2 In der 114. Sitzung des Bundeskabinetts am 29. August 2012 wurde unter Tagesordnungspunkt 4 der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger beschlossen (BT-Drs. 17/11470). Der Gesetzentwurf ist als Achstes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes am 7. Mai 2013 vom Bundestag verabschiedet worden und am 1. August 2013 in Kraft getreten (BGBl I Nr. 23 S. 1161). Mit dem Gesetz wird Presseverlegern das ausschließliche Recht eingeräumt, Presseerzeugnisse zu gewerblichen Zwecken im Internet öffentlich zugänglich zu machen.
- 3 Das über die 114. Kabinettsitzung angefertigte Kurzprotokoll besteht nach den Angaben der Beklagten aus dem eigentlichen Protokoll, einer Anlage über die in der Sitzung ohne Aussprache beschlossenen Kabinetttvorlagen (sog. TOP-1-Liste) sowie einer Liste mit den kursiv gedruckten Teilen des Kurzprotokolls (sog. Kursivausschnitte), die die Beratungsergebnisse der Kabinettsitzung wiedergeben. Das eigentliche Protokoll enthält neben formalen Angaben eine Liste der Teilnehmer mit Namen und Funktionsbezeichnungen, einen Abdruck der Tagesordnung und eine Darstellung des Verlaufs der Kabinettsitzung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten (sog. Verlaufsprotokoll). Nach der gegenwärtigen Verwaltungspraxis ist nur das eigentliche Protokoll ohne die beiden Anlagen als Verschlussache (VS-Geheim) eingestuft.
- 4 Nachdem der Kläger mit E-Mail vom 17. Juni 2014 beantragt hatte, ihm die Kabinettprotokolle zum vorgenannten Gesetzentwurf der Bundesregierung zu übersenden, ermittelte das Bundeskanzleramt das Protokoll der Kabinettsitzung vom 29. August 2012 als einschlägig und lehnte den Antrag mit Bescheid vom 15. Juli 2014 unter Berufung auf die Vertraulichkeit der Beratungen, die Einstufung als Verschlussache und den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ab.
- 5 Im Rahmen des Widerspruchsverfahrens erhielt der Kläger eine Kopie der Kursivausschnitte aus dem Kurzprotokoll mit dem Beratungsergebnis zum Tagesordnungspunkt 4, im Übrigen wies das Bundeskanzleramt seinen Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 10. November 2014 zurück. Dem begehrten Informationszugang stehe der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG entgegen. Das streitige Protokoll betreffe die Beratungen über den Gesetzentwurf zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger und

enthalte u.a. einen in indirekter Rede wiedergegebenen Wortbeitrag eines Kabinettsmitglieds. Eine Offenlegung hätte nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der künftigen Beratungen im Kabinett und würde den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen. Die der gubernativen Entscheidung unmittelbar vorgelagerten Kabinettsberatungen erforderten einen institutionell geschützten Raum, der eine offene Aussprache der Kabinettsmitglieder ermögliche. Ein unbefangener Meinungs austausch wäre nicht mehr möglich, wenn die Kabinettsmitglieder damit rechnen müssten, dass der Verlauf der Beratungen nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens öffentlich zugänglich gemacht werde. Die künftige Bereitschaft zu ergebnisoffener Diskussion und zu Kompromissen würde durch das Wissen um eine Offenlegung beeinträchtigt und die Arbeitsfähigkeit der Bundesregierung erheblich erschwert werden. Dem Informationsinteresse des Klägers komme gegenüber dem hier in Rede stehenden innersten Bereich der Willensbildung der Regierung ein geringeres Gewicht zu. Zudem liege der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG vor, da das Dokument als VS-Geheim eingestuft sei. Die materielle Geheimhaltungsbedürftigkeit bestehe fort; aus den dargelegten Gründen könne eine Offenlegung die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden und ihren Interessen schweren Schaden zufügen.

- 6 Gegen die vorstehenden Bescheide hat der Kläger am 10. Dezember 2014 Klage erhoben. Im Verlauf des erstinstanzlichen Verfahrens hat die Beklagte mitgeteilt, dass vom Antrag des Klägers auch das Kurzprotokoll der 123. Kabinettsitzung vom 14. November 2012 betroffen sei und die einschlägigen Stellen offengelegt. Mit Ausnahme der Teilnehmerliste und des Verlaufsprotokolls zum Tagesordnungspunkt 4 des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 haben die Beteiligten daraufhin den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt.
- 7 Mit Urteil vom 25. Februar 2016 hat das Verwaltungsgericht der Klage hinsichtlich der noch streitigen Teilnehmerliste des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung stattgegeben und die Beklagte unter teilweiser Aufhebung der angefochtenen Bescheide zur Gewährung von Informationszugang verpflichtet, hinsichtlich des Verlaufsprotokolls zum Tagesordnungspunkt 4 hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:
- 8 Der Kläger habe keinen Anspruch auf Zugang zu dem Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4. Dem begehrten Informationszugang stehe der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG entgegen. Das Verlaufsprotokoll enthalte unstreitig Angaben zum Verlauf der Beratungen im Kabinett, die vom Schutzbereich der Vorschrift erfasst seien. Nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung seien die Sitzungen der Bundesregierung vertraulich. Mitteilungen über Ausführungen einzelner Bundesminister, über das Stimmenverhältnis und über den Inhalt der Niederschrift seien ohne eine - hier nicht vorliegende - besondere Ermächtigung der Bundeskanzlerin unzulässig. Der Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen beschränke sich zeitlich nicht auf ein laufendes Verfahren; auch nach Abschluss des Verfahrens könnten die innerbehördlichen Beratungen wegen des Wissens um eine spätere Offenlegung beeinträchtigt werden. Bei der Prüfung einer ernsthaften und konkreten Gefährdung des Schutzguts sei dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung Rechnung zu tragen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei anerkannt, dass Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung gäben, umso schutzwürdiger seien, je näher sie der gubernativen Entscheidung stünden. Den Erörterungen im Kabinett komme dabei

eine besonders hohe Schutzwürdigkeit zu; je weiter ein Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringe, desto gewichtiger müsse es sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können.

- 9 Die danach gebotene Abwägung der widerstreitenden Interessen falle zu Gunsten des Geheimhaltungsinteresses der Beklagten aus. Das Verlaufsprotokoll unterliege dem Kernbereichsschutz. Zwar betreffe das Informationsbegehren keinen laufenden Vorgang, da das Gesetzgebungsverfahren zur Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger abgeschlossen sei. Die Beklagte habe jedoch nachvollziehbar dargelegt, dass bei einer Offenlegung des Verlaufsprotokolls wegen der damit verbundenen einengenden Vorwirkung auf die Willensbildung der Regierung künftige Beratungen der Kabinettsmitglieder beeinträchtigt würden. Es bestehe die Gefahr, dass sich die Mitglieder des Bundeskabinetts bei künftigen politischen Entscheidungen nicht mehr unbefangen äußerten, wenn sie damit rechnen müssten, dass jede Äußerung später öffentlich zugänglich gemacht werde. Dadurch würden nicht nur politische Kompromisse zwischen Ministern mit unterschiedlichen Interessen erschwert. Eine Zurückhaltung der Kabinettsmitglieder bei zukünftigen Beratungen widerspräche auch dem Sinn und Zweck einer effektiven, freien und offenen Willensbildung, die unabdingbare Voraussetzung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Bundesregierung sei. Demgegenüber komme dem Informationsinteresse des Klägers ein geringeres Gewicht zu. Soweit er nicht nur die gesellschaftliche Debatte über die Sinnhaftigkeit des Leistungsschutzrechts unterstützen, sondern auch wissen wolle, ob es eine sachfremde Einflussnahme durch Lobbyverbände gegeben habe, sei nicht dargetan, dass es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße oder vergleichbarer Missstände innerhalb der Bundesregierung gehe. Der Bundesregierung stehe es frei, im Rahmen ihrer Meinungsbildung Gespräche mit Lobbyisten und Interessenvertretern zu führen; konkrete Anhaltspunkte für eine nicht mehr legitime Einflussnahme habe der Kläger nicht vorgetragen.
- 10 Hinsichtlich der Teilnehmerliste des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung sei die Klage dagegen begründet. Dem Informationsanspruch des Klägers aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG stehe kein Ausschlussgrund entgegen. Bei der Teilnehmerliste handele es sich nicht um Beratungen im Sinne des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG, da kein inhaltlicher Bezug zur Entscheidungsfindung bestehe. Die Vorschrift schütze nur den Inhalt vertraulicher Beratungen, nicht aber die Anonymität der Beratenden. Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung greife gleichfalls nicht ein. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Bundesregierung im Falle der Preisgabe der Teilnehmerliste habe die Beklagte nicht plausibel dargelegt. Die Liste lasse keine Rückschlüsse auf den Standpunkt einzelner Kabinettsmitglieder zu; dass ihre Offenlegung zu einem uneinheitlichen, zerstrittenen Bild der Bundesregierung führen könnte, sei nicht nachvollziehbar.
- 11 Die Beklagte könne sich auch nicht mit Erfolg auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG berufen. Dass die materiellen Voraussetzungen für die Einstufung als Verschlussache erfüllt seien, sei nicht substantiiert dargetan. Die Teilnehmerliste unterliege auch nicht einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht. Zwar falle sie als Teil der Sitzungsniederschrift unter die in § 22 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) angeordnete Geheimhaltungs- bzw. Vertraulichkeitspflicht. Bei § 22 Abs. 3 GOBReg handele es sich jedoch nicht um eine Rechtsvorschrift im Sinne des Ausschlussgrundes. Nach Wortlaut und Sinn und Zweck des § 3 Nr. 4 IFG umfasse der Begriff der „Rechtsvorschrift“ nur Normen mit Außenwirkung, mit-

hin Gesetze im formellen Sinne, Rechtsverordnungen und Satzungen. Nicht erfasst seien dagegen Verwaltungsvorschriften und andere Regelungen, denen als sog. Binnenrecht keine unmittelbare Außenwirkung zukomme. Durch den Erlass binnenrechtlicher Regelungen könnten anspruchspflichtete Behörden den Zugang zu amtlichen Informationen nicht verhindern. Auch wenn die Rechtsnatur der Geschäftsordnung der Bundesregierung im Einzelnen umstritten sei, stelle sie unstreitig reines Binnenrecht dar, das keine unmittelbare Bindungswirkung nach außen entfalte und nicht generell-abstrakter Natur sei. Daran ändere auch die Ermächtigung in Art. 65 GG zum Erlass der Geschäftsordnung nichts. Insbesondere lasse sich der Verfassungsbestimmung keine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass einer Geheimhaltungsvorschrift entnehmen.

- 12 Der Anspruch auf Informationszugang sei auch nicht nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG ausgeschlossen. Bei der gebotenen Abwägung überwiege das Informationsinteresse des Klägers das entgegenstehende Interesse der Teilnehmer der Kabinettsitzung am Schutz ihrer personenbezogenen Daten. Zwar unterfielen auch Angaben wie Namen und Funktionsbezeichnungen von Amtsträgern dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, jedoch komme diesen Informationen wegen ihres dienstlichen Bezugs kein hoher Schutzgehalt zu. Auf der anderen Seite verfolge der Kläger mit seinem Informationsbegehren nicht nur private Interessen. Vielmehr gehe es ihm darum zu erfahren, wer an der Kabinettsitzung teilgenommen und gegebenenfalls Einfluss auf die Entscheidung der Bundesregierung genommen habe; dafür sei die Offenlegung der Teilnehmerliste relevant.
- 13 Gegen die erstinstanzliche Entscheidung haben sowohl der Kläger als auch die Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt.
- 14 Unter Vertiefung seines erstinstanzlichen Vorbringens macht der Kläger geltend, dass der Zugang zu dem Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 nicht unter Berufung auf den Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen bzw. den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verweigert werden könne. Das Verwaltungsgericht sei zwar zutreffend davon ausgegangen, dass auch die Beratungen innerhalb des Bundeskabinetts nicht generell vom Informationszugang ausgenommen seien. Es habe bei der gebotenen einzelfallbezogenen Abwägung aber zu Unrecht ein überwiegendes Informationsinteresse verneint. Seinem Interesse an der Herausgabe des streitigen Dokuments komme ein erhebliches Gewicht zu. Als Journalist, der vorrangig im Bereich der Netzpolitik tätig sei, benötige er den begehrten Informationszugang aus Recherchegründen, um sich weiter journalistisch mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger auseinandersetzen zu können. Dafür sei insbesondere das Verlaufsprotokoll über die Kabinettsitzung relevant. Aus dem Protokoll ergäben sich möglicherweise Erkenntnisse, warum der Gesetzentwurf gegen den Widerstand und die Empfehlungen praktisch aller mit der Sache befassten Experten vom Bundeskabinett beschlossen worden sei. Eine Arbeitshypothese für weitere Recherchen sei die Einflussnahme von Lobbyisten. Zum Zeitpunkt des Kabinettschlusses habe eine persönliche Verbindung zwischen dem Chef-Lobbyisten des A....-S...-Verlages, der die Einführung des Leistungsschutzrechts maßgeblich forciert habe, und dessen Bruder, dem damaligen Staatsminister im Bundeskanzleramt, bestanden. Dem Geheimhaltungsinteresse der Beklagten komme demgegenüber ein vergleichsweise geringes Gewicht zu. Soweit das Verwaltungsgericht maßgeblich auf eine Beeinträchtigung künftiger Beratungen und einen offenen und freien Meinungs austausch der Kabinettsmitglieder abgestellt habe, handele es sich nicht um besondere Umstände des Einzelfalles. Mit dieser Argumentation könnte der Zugang zu Kabinettsprotokollen generell versagt werden,

was der Sache nach zu einer im Gesetz nicht vorgesehenen Bereichsausnahme für die Beratungen des Bundeskabinetts führen würde. Zudem betreffe der begehrte Informationszugang nicht sensible sicherheits- oder außenpolitische Fragen, sondern einen abgeschlossenen Vorgang zu einer „kleineren“ urheberrechtlichen Reform; nach dem Beschluss über den Gesetzentwurf habe sich die Zusammensetzung der Bundesregierung ohnehin geändert.

15 Der Kläger beantragt,

16 1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25. Februar 2016 zu ändern
und die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheides des Bundeskanzleramts vom 15. Juli 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben
Behörde vom 10. November 2014 zu verpflichten, ihm auch Zugang zu dem Ver-
laufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 des Kurzprotokolls der 114. Kabinetts-
sitzung vom 29. August 2012 zu gewähren,

17 2. die Berufung der Beklagten zurückzuweisen.

18 Die Beklagte beantragt,

19 1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25. Februar 2016 zu ändern
und die Klage insgesamt abzuweisen,

20 2. die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

21 Sie ist der Auffassung, dass dem Kläger auch hinsichtlich der Teilnehmerliste des Kurzprotokolls kein Anspruch auf Informationszugang zustehe. Die Teilnehmerliste unterliege nach § 3 Nr. 4 IFG in Verbindung mit § 22 Abs. 3 Satz 1 GOBReg einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG beziehe sich nicht nur auf Normen, die Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfalteteten, sondern erfasse jede generell-abstrakte Regelung. Dazu gehöre die Geschäftsordnung der Bundesregierung, die im Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht werde und damit wie eine Rechtsnorm dem rechtsstaatlichen Publizitätsgebot genüge. Eine Gleichsetzung mit behördlichen Verwaltungsvorschriften werde den Besonderheiten der von der Bundesregierung als Verfassungsorgan erlassenen Geschäftsordnung nicht gerecht. Die Ermächtigung zum Erlass der Geschäftsordnung ergebe sich unmittelbar aus der Verfassung und sei Ausdruck der exekutiven Eigenverantwortung und Selbstorganisation der Bundesregierung. Angesichts der Eigenart verfassungsrechtlicher Normen könne eine weitergehende ausdrückliche Ermächtigung zur Regelung einer Geheimhaltungspflicht nicht gefordert werden. Zur vergleichbaren Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages habe das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt, dass es sich um eine „autonome Satzung“ handle, deren Regelungsbereiche sich auch nach der Verfassungstradition richteten. Für die Geschäftsordnung der Bundesregierung gelte Entsprechendes; die Vertraulichkeit der Sitzungen des Bundeskabinetts entspreche seit Jahrzehnten der Verfassungstradition.

22 Unabhängig davon sei der Informationszugang auch deshalb nach § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen, weil das Kurzprotokoll inklusive der Teilnehmerliste zu Recht als Verschluss-sache „Geheim“ eingestuft sei. Die materiellen Voraussetzungen für die Einstufung seien erfüllt. Die Veröffentlichung der Teilnehmerliste würde die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden oder ihren Interessen einen schweren Schaden zufügen. Der Beklagten stehe insoweit ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspiel-

raum zu. Durch die nachträgliche Offenlegung der Kabinettsprotokolle würde die freie Meinungsbildung innerhalb des Bundeskabinetts erheblich beeinträchtigt und die Funktion des wichtigsten kollegialen Entscheidungsgremiums der Bundesrepublik beschädigt werden. Für eine isolierte Betrachtung der Teilnehmerliste sei insoweit kein Raum. Nach der Verschlussanweisung könnten Dokumente nur als Ganzes als VS eingestuft werden und nicht einzelne Informationen; die kleinste in Betracht kommende Form für eine Verschlussanweisung sei ein Schriftstück, hier mithin das Kurzprotokoll insgesamt. Eine vertrauliche Behandlung der Teilnehmerlisten der Kabinettsitzungen sei auch der Sache nach geboten. Der Entscheidungsprozess des Bundeskabinetts würde beeinträchtigt, wenn sich einzelne Mitglieder nachträglich öffentlich dafür rechtfertigen müssten, weshalb sie an bestimmten Kabinettsitzungen nicht selbst teilgenommen hätten; dies könnte unter Umständen in Verbindung mit einzelnen in der Sitzung behandelten Vorhaben gebracht werden.

- 23 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte und den Verwaltungsvorgang der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 24 Die zulässige Berufung des Klägers ist unbegründet. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht einen Anspruch auf Zugang zu dem streitigen Verlaufsprotokoll der Kabinettsitzung verneint und die Klage insoweit abgewiesen (I.). Hinsichtlich der Teilnehmerliste des Kurzprotokolls hat die Berufung der Beklagten in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg, im Übrigen ist sie unbegründet (II.).
- 25 I. Dem geltend gemachten Anspruch des Klägers aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auf Zugang zu dem Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 der Kabinettsitzung vom 29. August 2012 steht der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG entgegen. Nach der genannten Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Nach der zutreffenden Auffassung des Verwaltungsgerichts sind die Voraussetzungen des Ausschlussgrundes vorliegend erfüllt.
- 26 1. Dem rechtlichen Ansatz des Verwaltungsgerichts tritt der Kläger mit der Berufung nicht entgegen. Die erstinstanzlichen Ausführungen zum Schutzgut des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG, dem zeitlichen Anwendungsbereich der Vorschrift, den Anforderungen an eine Beeinträchtigung der geschützten Belange und dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung sind auch in der Sache nicht zu beanstanden. Sie entsprechen der zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung (vgl. insbesondere BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 - NVwZ 2011, 1072, juris Rn. 5 ff., Rn. 11; Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122, juris Rn. 30, 31); zur Vermeidung von Wiederholungen nimmt der Senat daher auf die Darlegungen auf Seite 6 bis 8 der Urteilsabschrift Bezug (§ 130b Satz 2 VwGO).
- 27 2. Die tatsächlichen Feststellungen begegnen gleichfalls keinen Bedenken. Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die begehrten Informationen vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung erfasst sind. Das Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 betrifft nach den unbestrittenen Angaben der Beklagten die Erörterungen im Kabinett über den Gesetzentwurf zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger. Zutreffend ist auch die erstinstanzliche Einschätzung, dass sich das Verlaufsprotokoll nicht auf einen laufenden, sondern einen abgeschlossenen Vorgang bezieht und der

verfassungsrechtlich anerkannte Schutz der eigenverantwortlichen Willensbildung der Regierung vor einem „Mitregieren Dritter“ daher nicht eingreift (UA S. 8, 9). Gegenstand des Informationsbegehrens des Klägers ist allein der in der 114. Kabinettsitzung behandelte Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Leistungsschutzrechts, der als Aechtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes am 1. August 2013 in Kraft getreten ist. Die Kabinettsberatungen über den Gesetzentwurf sind ebenso wie das Gesetzgebungsverfahren selbst abgeschlossen. Daran ändert auch der wiederholte Hinweis der Beklagten auf die andauernden politischen Diskussionen über die Berechtigung des Leistungsschutzrechts auf nationaler und europäischer Ebene nichts. Das damalige Gesetzesvorhaben wird dadurch nicht zu einer laufenden Angelegenheit, bei der eine Offenlegung des Kabinettsprotokolls die Entscheidungsautonomie der Regierung durch einen unmittelbaren Einfluss Dritter gefährden kann (vgl. zur Änderung des Atomgesetzes: Urteile des Senats vom 13. November 2015 - OVG 12 B 6.14 - juris Rn. 46 und OVG 12 B 16.14, juris Rn. 37). Der Umstand, dass mittlerweile ein Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung eines unionsrechtlichen Leistungsschutzrechts vorliegt, vermag einen von der Beklagten reklamierten „Sonderfall“ nicht zu begründen. Das darüber hinaus angeführte Verfassungsbeschwerdeverfahren ist im Übrigen abgeschlossen; mit Kammerbeschluss vom 10. Oktober 2016 hat das Bundesverfassungsgericht die unmittelbar gegen die gesetzliche Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger gerichtete Verfassungsbeschwerde eines Suchmaschinenbetreibers mangels Erschöpfung des Rechtswegs als unzulässig angesehen und nicht zur Entscheidung angenommen (1 BvR 2136/14, juris).

- 28 3. Bezieht sich der begehrte Informationszugang - wie hier - auf einen abgeschlossenen Vorgang, fällt als funktioneller Belang nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung ins Gewicht.
- 29 In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Kernbereichsschutz ist anerkannt, dass Informationen über abgeschlossene Vorgänge, aus denen Aufschluss über die Willensbildung der Regierung und ihrer Mitglieder gewonnen werden kann, dem parlamentarischen Zugriff nicht generell entzogen sind. Auf der anderen Seite besteht in diesem Bereich aber auch kein schrankenloser Anspruch auf Informationszugang. Auch nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses sind Fälle möglich, in denen die Regierung nicht verpflichtet ist, geheim zu haltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen. Denn ein Informationsanspruch könnte durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der ihr zugewiesenen selbständigen Funktion beeinträchtigen. Ob dies der Fall ist, lässt sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalles im Wege der Abwägung der gegenläufigen Belange feststellen. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss es sein, um sich gegen ein von ihr geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können. Dabei gilt, dass Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen umso schutzwürdiger sind, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. Den Erörterungen im Kabinett kommt danach eine besonders hohe Schutzwürdigkeit zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 2016 - 2 BvE 2/15 - NVwZ 2017, 137, juris Rn. 119 ff.; Urteil vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 - BVerfGE 137, 185, juris Rn. 169 ff., Beschluss vom 30. März 2004 - 2 BvK 1/01 - BVerfGE 110, 199, juris Rn. 44 f., Rn. 58 ff.).

- 30 Der nach diesen Maßstäben gewährleistete Schutz der Regierungstätigkeit muss sich auch gegenüber einfachgesetzlichen Auskunftsansprüchen Dritter durchsetzen, damit er im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander nicht unterlaufen wird und ins Leere geht. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG unterliegt gleichfalls keiner festen zeitlichen Grenze. Die geschützte Vertraulichkeit behördlicher Beratungen kann einer Offenlegung von Beratungsinterna auch nach Abschluss des laufenden Verfahrens entgegenstehen; die Fortdauer des Vertraulichkeitsschutzes richtet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalles (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011, a.a.O., Rn. 5, 7; Urteil vom 3. November 2011, a.a.O., Rn. 31).
- 31 Unter Zugrundelegung der vorstehenden Anforderungen ist die erstinstanzliche Abwägung der widerstreitenden Interessen im Ergebnis nicht zu beanstanden. Das Informationsbegehren des Klägers greift unmittelbar in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung ein. Der hier streitige Teil des Verlaufsprotokolls bezieht sich auf die Erörterungen im Kabinett, denen eine besonders hohe Schutzwürdigkeit zukommt und die nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung vertraulich sind. Der Schutz der Vertraulichkeit der Sitzungen der Bundesregierung umfasst insbesondere die Ausführungen einzelner Bundesminister und damit den eigentlichen Beratungsvorgang (§ 22 Abs. 3 Satz 1 GOBReg). Die Beklagte hat nachvollziehbar dargetan, dass eine Offenlegung des Verlaufsprotokolls einengende Vorwirkungen für künftige Kabinetttberatungen haben kann. Sie hat zu Recht auf die Gefahr hingewiesen, dass sich die Kabinettsmitglieder nicht mehr offen und unbefangen äußern würden, wenn sie damit rechnen müssten, dass der Ablauf der Beratungen und ihre Äußerungen unmittelbar nach dem Kabinettsbeschluss oder spätestens mit Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens öffentlich zugänglich wären. Dies würde - wie bei jeder öffentlichen Positionierung - dazu führen, dass sie stets auch die öffentliche Wirkung ihrer Erklärungen und eine möglichst weitgehende Durchsetzung eigener Positionen im Blick hätten. Dass derartige einengende Vorwirkungen die Beratungen im Kabinett und damit die Arbeitsfähigkeit der Regierung erheblich erschweren und sie in ihrer selbständigen Funktion beeinträchtigen können, erscheint plausibel. Ein freier und offener Meinungs austausch in den Kabinettsitzungen ist regelmäßig unabdingbare Voraussetzung, um zwischen unterschiedlichen Positionen und Interessen zu vermitteln und politische Kompromisse zu erzielen. Dies gilt auch und gerade bei Vorhaben, die bereits im Vorfeld der Kabinetttberatungen kontrovers diskutiert werden und auch nach Abschluss der Beratungen rechtspolitisch umstritten bleiben, wie es vorliegend bei der Einführung des Leistungsschutzrechts für Presseverleger der Fall ist. In derartigen Angelegenheiten besteht ein anzuerkennendes Bedürfnis für einen geschützten Raum, in dem mögliche Handlungsalternativen ausgelotet und frei diskutiert werden können, ohne eine nachträgliche Offenlegung der Beratungsinterna befürchten zu müssen. Dabei kommt dem Aspekt des präventiven Schutzes der Funktionsfähigkeit der Regierung (BVerfG, Urteil vom 30. März 2004, a.a.O., Rn. 46) vorliegend umso mehr Gewicht zu, als die personelle Zusammensetzung der Bundesregierung noch teilweise identisch ist. Nach den unwidersprochenen Angaben der Beklagten gehören mehrere Teilnehmer der in Rede stehenden Kabinettsitzung noch immer dem Kabinett an.
- 32 Das Informationsinteresse des Klägers erweist sich demgegenüber nicht als derart gewichtig, dass es den Eingriff in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung rechtfertigt (anders im Ergebnis wohl Schoch, Das IFG des Bundes in der Rechtsprechungspraxis, NVwZ 2017, 97, 101 unter Hinweis auf die zeitliche Begrenzung von § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG). Soweit sich Umfang und Grenzen des Kernbereichsschutzes aus

dem Grundsatz der Gewaltenteilung herleiten (BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 2016, a.a.O., Rn. 121; Urteil vom 21. Oktober 2014, a.a.O., Rn. 170 m.w.N.), ist im Rahmen der Abwägung zum einen zu berücksichtigen, dass es vorliegend um Kabinettsberatungen über einen Gesetzentwurf der Bundesregierung geht. Im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander ist eine (nachträgliche) parlamentarische Kontrolle der Regierung in diesem Bereich schon durch den Gang des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens gewährleistet. Die abschließende Beratung und Entscheidung über die von der Regierung eingebrachte Gesetzesinitiative bleibt dem Parlament vorbehalten, so dass dem Gesichtspunkt einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns nur ein geringeres Gewicht zukommt (vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. Dezember 2015 - 12/14 - NWVBl 2016, 371, juris Rn. 117 f.). Informationen über die Erörterungen eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung im Kabinett und die dazu abgegebenen Erklärungen einzelner Kabinettsmitglieder mögen zwar von allgemeinem politischen Interesse sein. Für eine dem Gewaltenteilungsgrundsatz entsprechende parlamentarische Kontrolle der Regierung dürfte ihnen aber kaum eigenständige Bedeutung zukommen. Auf ein darüber hinausgehendes Informationsinteresse kann sich auch der Kläger nicht mit Erfolg berufen. Die Begründung des vom Kabinett beschlossenen Gesetzentwurfs zur Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger sowie der Gang der parlamentarischen Beratungen - einschließlich der öffentlich durchgeführten Sachverständigenanhörungen - sind in allgemein zugänglicher Form dokumentiert und stehen damit auch dem Kläger offen (vgl. u.a. die Beschlussempfehlung und den Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12534). Dass er den begehrten Zugang zu dem Verlaufsprotokoll aus Recherchegründen benötigt, um sich journalistisch mit der Sinnhaftigkeit des Leistungsschutzrechts auseinandersetzen zu können, ist danach weder substantiiert dargelegt noch ersichtlich.

- 33 Zum anderen ergibt sich ein überwiegendes Informationsinteresse auch nicht daraus, dass er sich als Arbeitshypothese für weitere Recherchen auf eine Überprüfung möglicher sachfremder Einflüsse auf die Regierungsentscheidung und dabei namentlich auf die persönliche Verbindung zwischen dem damaligen Staatsminister im Bundeskanzleramt und dem Chef-Lobbyisten des A____-S____-Verlages beruft. Inwieweit konkrete Anhaltspunkte für die behauptete Möglichkeit einer „gewissen Einflussnahme“ bestehen und sich anhand des streitigen Verlaufsprotokolls überprüfen lassen, ist auch im Berufungsverfahren nicht dargetan. Die Frage nach möglichen Einflussnahmen auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung war im Übrigen bereits Gegenstand einer Kleinen Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE, die die Bundesregierung Mitte Januar 2013 - vor der Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag - beantwortet hat und die sich offensichtlich auch auf die vom Kläger angesprochene persönliche Verbindung bezog (vgl. BT-Drs. 17/12047, Fragen 1 und 4). Ein darüber hinausgehendes Interesse des Klägers an einer Kontrolle der Bundesregierung bzw. ihrer einzelnen Mitglieder und der Aufdeckung unzulässiger Einflussnahmen hätte unter diesen Umständen der näheren Darlegung bedurft.
- 34 II. Hinsichtlich der Teilnehmerliste des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 hat die Berufung der Beklagten in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts steht dem Kläger kein Anspruch auf Informationszugang zu, die Beklagte ist insoweit jedoch zur Neubescheidung verpflichtet (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO); die weitergehende Berufung ist unbegründet.

- 35 1. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht angenommen, dass der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG in Verbindung mit dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem begehrten Informationszugang nicht entgegensteht. Soweit es tragend darauf verwiesen hat, dass die Teilnehmerliste der Kabinettsitzung nicht den geschützten Beratungsvorgang betrifft und keine Rückschlüsse auf den Standpunkt einzelner Kabinettsmitglieder zulässt (UA S. 11), sind Einwände im Berufungsverfahren nicht erhoben worden.
- 36 2. Der Zugang zu der Teilnehmerliste ist auch nicht nach § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen. Die Beklagte kann sich weder mit Erfolg darauf berufen, dass die Teilnehmerliste einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt (a), noch ergibt sich eine solche Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht aus der Einstufung als Verschlussache (b).
- 37 a) § 3 Nr. 4 IFG regelt das Verhältnis zwischen dem Informationsfreiheitsgesetz und Vorschriften, die bereichsspezifisch eine Pflicht zur Vertraulichkeit oder Geheimhaltung anordnen. Der Ausschlussgrund enthält selbst keine eigenständigen Vorgaben, wann eine Angelegenheit materiell als vertraulich oder geheimhaltungsbedürftig zu qualifizieren ist. Als Rezeptionsnorm überlässt § 3 Nr. 4 IFG den besonderen Geheimnisschutz den in Bezug genommenen Spezialvorschriften; was nach anderen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim. Beruft sich die in Anspruch genommene informationspflichtige Stelle auf den Ablehnungsgrund, ist mithin inzident zu prüfen, ob die begehrte Information einer spezialgesetzlich angeordneten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterfällt (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 - 7 C 3.15 - NVwZ 2016, 1820, juris Rn. 11 ff.; Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - NVwZ 2010, 321, juris Rn. 42 ff.).
- 38 An einer derartigen spezialgesetzlichen Regelung, die die personenbezogenen Daten der Teilnehmer der 114. Kabinettsitzung für geheim oder vertraulich erklärt, fehlt es vorliegend. Der von der Beklagten für einschlägig erachteten Vorschrift des § 22 Abs. 3 Satz 1 GOBReg lässt sich eine Pflicht zur Geheimhaltung der streitgegenständlichen Teilnehmerliste nicht entnehmen.
- 39 § 22 Abs. 3 Satz 1 GOBReg sieht vor, dass die Sitzungen der Bundesregierung vertraulich sind; nach Satz 2 sind insbesondere Mitteilungen über Ausführungen einzelner Bundesminister, über das Stimmenverhältnis und über den Inhalt der Niederschrift ohne besondere Ermächtigung des Bundeskanzlers unzulässig. Die Geschäftsordnungsbestimmung hat nach der Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts materiell eine ähnliche Bedeutung wie das Beratungsgeheimnis im gerichtlichen Verfahren. Sie gewährleistet einen umfassenden Geheimnisschutz für Kabinettsitzungen, der sich nicht nur auf einzelne Ausführungen der Mitglieder der Bundesregierung oder auf Protokollinhalte erstreckt, sondern den gesamten Hergang der Beratung und Abstimmung in Kabinettsitzungen vor unbefugter Offenbarung schützt. Vom Schutzzweck erfasst ist der Inhalt der Kabinettsitzungen; angesichts der Beratungs- und Entscheidungsfunktionen, die der Bundesregierung als dem höchsten Exekutivorgan zugewiesen sind, müssen sich die Kabinettsmitglieder darauf verlassen können, dass sämtliche tatsächlichen (und atmosphärischen) Vorgänge in den Sitzungen des Kabinetts vertraulich bleiben (BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 1991 - 1 D 75.90 - BVerwGE 93, 202, juris Rn. 118 ff.). Mit dem „gesamten Hergang der Beratung und Abstimmung“ geschützt wird danach der Prozess der internen Willensbildung der Regierung. Dies entspricht der Sache nach, soweit es um die Vertrau-

lichkeit des Inhalts der Kabinettsitzungen geht, dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung (Busse, Geschäftsordnung der Bundesregierung, 2. Aufl. 2014, § 22 Rn. 13 sowie § 27 Rn. 2). Dass sich die angeordnete Vertraulichkeit auch auf die über die Kabinettsitzung angefertigte Niederschrift erstreckt (§ 22 Abs. 3 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 1 GOBReg), liegt daher auf der Hand, wenn die Sitzungsniederschrift Angaben zum Verlauf und zum Inhalt der Beratungen enthält (vgl. zu Protokollen und Sitzungsniederschriften des Verwaltungsrats der BaFin: Urteil des Senats vom 28. Januar 2015 - OVG 12 B 2.13 - juris Rn. 32; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016, a.a.O., Rn. 21). Dies trifft indes auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts für die Liste mit den Namen und Funktionsbezeichnungen der Teilnehmer der hier in Rede stehenden Kabinettsitzung nicht zu. Insoweit hat es zu Recht darauf hingewiesen, dass sich die Teilnehmerliste - anders als das Verlaufsprotokoll - nicht auf den Beratungsvorgang bezieht, da es an einem inhaltlichen Bezug zur Entscheidungsfindung fehlt, und dass sie auch keine Rückschlüsse auf den Standpunkt einzelner Kabinettsmitglieder zulässt. Für die Annahme, dass die Teilnehmerliste, wie von der Beklagten geltend gemacht, als eine im Zusammenhang mit der Kabinettsitzung stehende „Randinformation“ gleichwohl uneingeschränkt in den Schutzbereich des § 22 Abs. 3 Satz 1 GOBReg fällt, ist unter diesen Umständen kein Raum. Weder die formale Zuordnung als Teil der Niederschrift noch die bisherige Geheimhaltungspraxis der Beklagten bieten dafür eine hinreichende Grundlage. Im Gegenteil bestätigt die historische Entwicklung, wie sie aus dem von der Beklagten eingereichten Entwurf der „Vorläufige(n) Grundsätze für die Behandlung von Kabinettsachen“ aus dem Jahre 1949 deutlich wird, den vorstehenden Befund zur Reichweite der Vertraulichkeitspflicht. Der Geheimhaltung unterliegt nach Nr. 12 des Entwurfs der Inhalt der Beratungen des Kabinetts, wie sie im Sitzungsprotokoll wiedergegeben sind, mithin der eigentliche Vorgang der Beratung und Abstimmung.

- 40 Auf die Rechtsnatur der Geschäftsordnung der Bundesregierung und die Frage, ob es sich bei § 22 Abs. 3 Satz 1 GOBReg um eine „Rechtsvorschrift“ im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG handelt, kommt es danach nicht an. Ebenso kann dahinstehen, ob es Fälle geben mag, in denen die Vertraulichkeit des Beratungsvorgangs mit Blick auf die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes auch die Angabe der Beratungsteilnehmer erfasst. Denn dafür bestehen vorliegend angesichts der bereits abgeschlossenen Kabinettsberatungen über den Gesetzentwurf der Bundesregierung keine Anhaltspunkte.
- 41 b) Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG ist auch nicht wegen der Einstufung der Teilnehmerliste als VS-Geheim erfüllt.
- 42 Die formelle Einstufung einer Information als Verschlussache reicht für § 3 Nr. 4 IFG nicht aus. Der Ausschlussgrund greift nur dann ein, wenn die Einstufung auch materiell den - hier einschlägigen - Geheimbedürfnissen des § 3 Nr. 2 der Verschlussachenanweisung (VSA) i.V.m. § 4 Abs. 2 Nr. 2 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) entspricht (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009, a.a.O., Rn. 52). Nachvollziehbare Anhaltspunkte, dass eine Offenlegung der Teilnehmerliste die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen kann, hat die Beklagte auch im Berufungsverfahren nicht dargelegt. Sie argumentiert im Wesentlichen mit dem Schutz der Kabinettsberatungen und bezieht sich dabei auf das Kurzprotokoll insgesamt, d.h. das Verlaufsprotokoll inklusive der Teilnehmerliste. Zu der Teilnehmerliste selbst behauptet sie zum einen, dass Dokumente nach der Verschlussachenanweisung nur als Ganzes eingestuft werden könnten. Dies trifft nicht zu. Nach Ziffer 1 der Anlage 1 zur VSA können innerhalb der Gesamteinstu-

fung einer Verschlussache deutlich feststellbare Teile (z.B. Teilpläne, Abschnitte, Kapitel, Verzeichnisse oder Nummern) abweichend - niedriger oder gar nicht - eingestuft werden. Warum es sich bei der Teilnehmerliste nicht um einen solchen deutlich feststellbaren Teil des Kurzprotokolls handeln soll, lässt sich dem Vorbringen der Beklagten nicht entnehmen. Zum anderen vermag auch die angeführte Gefahr, dass sich die Kabinettsmitglieder bei einer fehlenden Vertraulichkeit der Teilnehmerlisten nachträglich öffentlich dafür rechtfertigen müssten, weshalb sie an bestimmten Sitzungen des Kabinetts nicht selbst teilgenommen haben, die materiellen Voraussetzungen für die VS-Einstufung nicht zu belegen. Abgesehen davon, dass sich das Vorbringen nicht konkret auf die hier betroffene Kabinettsitzung bezieht, erscheint eine Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik oder die Zufügung eines schweren Schadens allein durch eine Veröffentlichung der Teilnehmerliste fernliegend.

- 43 3. Soweit das Verwaltungsgericht auch den Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG verneint hat, hat die Berufung der Beklagten dagegen teilweise Erfolg. Nach dem gegenwärtigen Sachstand steht dem Kläger kein Anspruch auf Zugang zu der Teilnehmerliste zu; die Beklagte ist mangels Durchführung des Drittbeteiligungsverfahrens jedoch verpflichtet, über seinen Antrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats erneut zu entscheiden.
- 44 Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass es sich bei den Namen und Funktionsbezeichnungen der Teilnehmer der 114. Kabinettsitzung um personenbezogene Daten handelt, die nicht bereits der Ausnahmeregelung des § 5 Abs. 4 IFG unterfallen. Die Teilnehmer der Kabinettsitzung sind nicht „Bearbeiter“ im Sinne der genannten Vorschrift, sondern Gegenstand des über die Kabinettsitzung erstellten Kurzprotokolls inklusive der Teilnehmerliste. Bei der danach gebotenen Abwägung der entgegenstehenden Interessen ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber im Spannungsverhältnis zwischen dem Informationsinteresse und den Geheimhaltungsinteressen Dritter dem Datenschutz einen relativen Vorrang eingeräumt hat; nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG muss das Informationsinteresse bei fehlender Einwilligung des Dritten überwiegen. Dieser Vorrang trägt dem Umstand Rechnung, dass das Recht auf Geheimhaltung personenbezogener Daten verfassungsrechtlich verankert ist (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), während sich der Antragsteller regelmäßig nur auf einen einfachgesetzlichen Anspruch auf Informationszugang berufen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - BVerwGE 154, 231, juris Rn. 25). Vom Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts erfasst sind grundsätzlich auch die Namen und Funktionsbezeichnungen der Teilnehmer der Kabinettsitzung (vgl. zum Schutz von Behördenmitarbeitern: BVerwG, Beschluss vom 19. Juni 2013 - 20 F 10.12 - juris Rn. 10). Diesem Schutz mag wegen des dienstlichen Zusammenhangs, in dem die Daten angefallen sind, zwar kein besonders großes Gewicht beizumessen sein. Dennoch ist das Schutzinteresse nach dem Gesetz über der Schwelle des in § 5 Abs. 4 IFG als unerheblich bewerteten Geheimhaltungsinteresses von „Bearbeitern“ einzuordnen (vgl. Urteil des Senats vom 20. August 2015 - OVG 12 B 22.14 - juris Rn. 26).
- 45 Auf ein überwiegendes Informationsinteresse kann sich der Kläger demgegenüber nicht mit Erfolg berufen. Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts ist weder substantiiert dargetan noch ersichtlich, dass der Kläger, der als Journalist ein „Jedermannrecht“

in Anspruch nimmt, ein über private Interessen hinausgehendes Informationsinteresse verfolgt. Soweit er als Arbeitshypothese für eine mögliche Einflussnahme auf die Entscheidung der Bundesregierung auf die persönliche Verbindung zwischen dem damaligen Staatsminister im Bundeskanzleramt und dem Chef-Lobbyisten des A...-S...-Verlages verweist, ist die Information, dass der damalige Staatsminister an der in Rede stehenden Kabinettsitzung teilgenommen hat, bereits öffentlich zugänglich (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die vorstehend angeführte Kleine Anfrage zu Frage 1). Dass die Namen und Funktionsbezeichnungen der übrigen Teilnehmer der Kabinettsitzung für die Prüfung einer etwaigen Einflussnahme relevant sind, ist nicht plausibel gemacht. Allein die Tatsache, dass eine bestimmte Person an der Kabinettsitzung teilgenommen hat, kann für sich genommen noch keinen tragfähigen Anhaltspunkt für eine (unzulässige) Einflussnahme geschweige denn einen Beleg dafür bieten. Dafür bedürfte es schon weiterer Erkenntnisse, die mit den Namen der Anwesenden abgeglichen werden. Zu derartigen Erkenntnissen hat der Kläger nichts vorgetragen; er stützt sein behauptetes Aufklärungsinteresse vielmehr allein auf die von ihm aufgestellte Arbeitshypothese, die sich in der persönlichen Verbindung zwischen den beiden für das Bundeskanzleramt bzw. den Springer-Verlag tätigen Brüdern erschöpft. Die Möglichkeit zu weiteren Recherchen nach einer Offenlegung der Teilnehmerliste wird ohne konkrete Angaben lediglich „ins Blaue hinein“ behauptet. Unter diesen Umständen genügt das vom Kläger darzulegende Informationsinteresse (§ 7 Abs. 1 Satz 3 IFG) nicht, um ihm unter Berücksichtigung des in § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG angelegten Vorrangs des Datenschutzes Zugang zu der streitbefangenen Teilnehmerliste zu gewähren. Dies gilt selbst dann, wenn man seinem Interesse das gleiche Gewicht wie den Geheimhaltungsinteressen der Teilnehmer der Kabinettsitzung zumessen wollte.

- 46 Auf der anderen Seite kann der geltend gemachte Anspruch auf Zugang zu der Teilnehmerliste derzeit nicht verneint werden; die Sache ist insoweit noch nicht spruchreif. Ob dem Kläger Informationszugang zu gewähren ist, hängt mangels eines überwiegenden Informationsinteresses von einer Einwilligung der betroffenen Teilnehmer der Kabinettsitzung ab. An einer solchen Einwilligung fehlt es bislang. Die Beklagte ist daher nach § 5 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 IFG verpflichtet, das gesetzlich vorgesehene Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen und die bisher unterbliebene Beteiligung der Betroffenen nachzuholen. Das gerichtliche Verfahren vermag die ordnungsgemäße Durchführung des Drittbeteiligungsverfahrens nicht zu ersetzen (vgl. Urteil des Senats vom 8. Mai 2014 - OVG 12 B 4.12 - juris Rn. 34; BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 - BVerwGE 150, 383, juris Rn. 47).
- 47 Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.
- 48 Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.