

Gericht: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat
Entscheidungsdatum: 23.05.2017
Aktenzeichen: OVG 12 N 72.16
ECLI: ECLI:DE:OVGBEBB:2017:0523.OVG12N72.16.0A
Dokumenttyp: Beschluss
Quelle: 
Normen: Art 86 Abs 1 Alt 2 GG, Art 87 Abs 3 GG, § 176 BRAO, § 1 Abs 1 S 1 IFG, § 3 Abs 3b IFG ... mehr

Begriff der Behörde; Behördeneigenschaft der Bundesrechtsanwaltskammer; Versicherungsvertrag als Geschäftsgeheimnis

Orientierungssatz

1. Eine Behörde ist jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.(Rn.3)
2. § 1 Abs. 1 S. 2 IFG, wonach sonstige Bundesorgane und -einrichtungen ebenfalls in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen sind, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, hat eine rein deklaratorische Bedeutung.(Rn.3)
3. Die Bundesrechtsanwaltskammer unterfällt dem IFG.(Rn.4) (Rn.7)
4. Selbstbehalt und Prämien eines Versicherungsvertrages sind Geschäftsgeheimnisse des Versicherungsunternehmens.(Rn.14)

Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin, 6. September 2016, 2 K 87.15, Urteil

Tenor

Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung gegen das am 6. September 2016 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin wird abgelehnt.

Die Beklagte trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird für die zweite Rechtsstufe auf 10.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist unbegründet. Die geltend gemachten Zulassungsgründe liegen nicht vor bzw. sind nicht hinreichend dargelegt.
- 2 1. Die Rechtssache hat entgegen der Ansicht der Beklagten keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Die aufgeworfenen Grundsatzfragen lassen sich aus dem Gesetz unter Berücksichtigung der vorliegenden höchstrichterlichen Rechtsprechung und bei Anwendung herkömmlicher Auslegungsmethoden zuverlässig beantworten, sind hinsichtlich des verallgemeinerungsfähigen Gehalts geklärt und darüber hinaus nur für den Einzelfall zu beantworten oder nicht entscheidungserheblich. Im Einzelnen:

- 3 a) Das Verwaltungsgericht hat zutreffend entschieden, dass die Beklagte eine Behörde des Bundes im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist (vgl. auch Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 166). Das Gesetz legt keinen organisationsrechtlichen, sondern einen funktionellen Behördenbegriff zugrunde. Eine Behörde ist demnach jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies bestimmt sich nach materiellen Kriterien; auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt es ebenso wenig an wie auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns. § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG, wonach sonstige Bundesorgane und -einrichtungen ebenfalls in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen sind, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, hat eine rein deklaratorische Bedeutung. Es wird lediglich klargestellt, dass Institutionen, denen organisationsrechtlich keine Behördeneigenschaft zukommt, bezogen auf bestimmte Tätigkeitsfelder gleichwohl Behörden im funktionellen Sinne sein können. Eine solche nach der jeweils wahrgenommenen Funktion differenzierende Betrachtungsweise liegt auch § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zugrunde (BVerwG, Urteile vom 25. Juni 2015 – 7 C 1.14 –, BVerwGE 152, 241, juris Rn. 13, vom 15. November 2012 – 7 C 1.12 – Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 22 f. und vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 – BVerwGE 141, 122 Rn. 11, 16 ff.). Maßgeblich ist danach, dass der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes sich allein auf die Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne bezieht. In diesem Zusammenhang ist der Begriff der Verwaltung grundsätzlich negativ im Wege der Abgrenzung zu anderen Staatsfunktionen zu bestimmen. Die Abgrenzung ist dabei nicht, wie der Senat zur Frage der Zuordnung der Regierungstätigkeit zur Verwaltungstätigkeit im Sinne von § 1 Abs. 1 IFG entschieden hat, durch staatsrechtliche Begrifflichkeiten zwingend vorgegeben. Vielmehr kommt es auf das dem Informationsfreiheitsgesetz insbesondere nach dessen Regelungszusammenhang und Entstehungsgeschichte zugrunde liegende Begriffsverständnis an. Danach umschreiben die in der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG genannten Staatsfunktionen (BT-Drs. 15/4493 S. 8), soweit es um die ihnen zuzuordnenden spezifischen Aufgaben geht, im Wesentlichen die Tätigkeitsbereiche, auf die das Informationsfreiheitsgesetz sich nicht erstreckt (BVerwG, Urteile vom 25. Juni 2015, a.a.O., Rn. 15, vom 3. November 2011 a.a.O., Rn. 18 ff. und vom 15. November 2012, a.a.O., Rn. 24). Es soll nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder – z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten –, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben. In diesem Sinne ist die Bundesrechtsanwaltskammer vom Anwendungsbereich des Gesetzes nicht wegen sonstiger unabhängiger Tätigkeit wie etwa die in der Begründung beispielhaft erwähnte Bundesbank (vgl. BT-Drs. 15/4493, a.a.O.) funktionell ausgenommen.
- 4 Die beklagte Bundesrechtsanwaltskammer ist gemäß § 176 Abs. 1 BRAO eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts und untersteht gemäß § 176 Abs. 2 BRAO der Staatsaufsicht des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Als im Gefüge der Art. 86 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. und Art. 87 Abs. 3 GG zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben des Bundes errichtete bundesunmittelbare Körperschaft handelt es sich begrifflich um eine Behörde nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG (Frage 1 der Antragsbegründung, Bl. 187 d. A.). Die durch § 177 Abs. 2 BRAO zugewiesenen Aufgaben sind materiell Verwaltungsaufgaben, auch soweit es die Interessenvertretung „in allen die

Gesamtheit der Rechtsanwaltskammern berührenden Angelegenheiten“ nach § 177 Abs. 2 Nr. 3 BRAO angeht, und zwar ungeachtet dessen, dass sich die Staatsaufsicht gemäß § 176 Abs. 2 Satz 2 BRAO darauf beschränkt, dass Gesetz und Satzung beachtet, insbesondere die der Bundesrechtsanwaltskammer übertragenen Aufgaben erfüllt werden. Für Aufgaben wie die Aufstellung von Richtlinien für die Versorgungseinrichtungen von Rechtsanwälten (§ 177 Abs. 2 Nr. 2 BRAO), die Erstattung von Gutachten für die Gesetzgebung (§ 177 Abs. 2 Nr. 5 BRAO), die Förderung der beruflichen Fortbildung (§ 177 Abs. 2 Nr. 6 BRAO) sowie die Unterstützung der elektronischen Kommunikation der Rechtsanwälte mit Gerichten, Behörden und sonstigen Dritten (§ 177 Abs. 2 Nr. 7 BRAO) liegt der Charakter als materielle Verwaltungsaufgabe auf der Hand und bedarf keiner näheren Erläuterung. Die zugestandene Autonomie fußt auf dem Gedanken, dass die Angehörigen des Berufstandes auch auf Bundesebene diese Aufgaben eigenständig wahrnehmen können; sie begründet jedoch keinen vom Staat unabhängigen Tätigkeitsbereich, der aus dem Anwendungsbereich des IFG herausfallen soll.

- 5 b) Auf dieser Grundlage sind die Fragen zu 2) und 3) der Beklagten nach der Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben und der umfassenden Anwendbarkeit des IFG gleichfalls zu bejahen.
- 6 Die Beklagte unterliegt de lege lata umfassend der Informationspflicht nach Maßgabe des Gesetzes. Der Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG rechtfertigt eine nach bestimmten Tätigkeitsbereichen differenzierende restriktive Auslegung des Behördenbegriffs nicht. Hätte der Gesetzgeber bestimmte Tätigkeitsbereiche von Behörden, etwa bei der Vorbereitung von Gesetzen oder der Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren, dem Anwendungsbereich des Gesetzes entziehen wollen, so hätte es angesichts der Regelung in Satz 2, die das IFG ausnahmsweise für anwendbar erklärt, nahe gelegen, in Satz 1 eine ausdrückliche Einschränkung vorzusehen, wonach das IFG für bestimmte Bereiche ausnahmsweise nicht anwendbar ist (zur Einbeziehung der Regierungstätigkeit: Senatsurteil vom 5. Oktober 2010 – OVG 12 B 6.10 –, juris Rn. 23 f.).
- 7 Der nachgereichte Schriftsatz der Beklagten vom 21. April 2017 vermag hieran nichts zu ändern. Dabei kann dahinstehen, ob die Auffassung des Rechtsausschusses, die Bundesrechtsanwaltskammer sei keine Behörde des Bundes und nehme keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahr (BT-Drs. 18/11468, S. 10), zutrifft. Denn bei der Abgrenzung des Anwendungsbereichs des IFG nach den o.g. Kriterien der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist nicht zweifelhaft, dass die Bundesrechtsanwaltskammer der Exekutive zuzuordnen ist. Sie nimmt keine parlamentarischen Aufgaben wahr und übt keine Rechtsprechungstätigkeit aus; von unabhängiger Tätigkeit kann keine Rede sein, weil sich die Staatsaufsicht gerade auch darauf erstreckt, dass die gesetzlichen Aufgaben wahrgenommen werden. Im Übrigen ergibt sich aus der Begründung der Beschlussempfehlung nicht, dass der Ausschuss der Auffassung wäre, die Bundesrechtsanwaltskammer sei schon derzeit keine informationspflichtige Behörde nach dem IFG, wenn die Bundesregierung nur de lege ferenda aufgefordert wird, die Dachorganisationen der Freien Berufe aus dem Anwendungsbereich des IFG herauszunehmen. Dass sich der Bundestag diese Forderung zu Eigen gemacht hätte, lässt sich den Gesetzesmaterialien ohnehin nicht entnehmen (Plenarprotokoll der 18. Wahlperiode, S. 22623 ff.). Das auf der Grundlage der Beschlussempfehlung beschlossene Gesetz enthält weder die staatsrechtliche Stellung der Beklagten modifizierende noch den Anwendungsbereich des IFG betreffende Regelungen. Die ohne Zusammenhang in den Raum gestellte Auffassung des Rechtsausschusses bewirkt keine Änderung des geltenden Rechts.

- 8 c) Die Frage zu 4) mit den Unterfragen zu a) und b) nach der Informationspflicht bei fiskalischen Aufgaben und der Beratung in der Hauptversammlung als Verwaltungsaufgabe stellt sich danach nicht bzw. ist ebenfalls dahin zu beantworten, dass die Bundesrechtsanwaltskammer umfassend informationspflichtig ist, soweit nicht gesetzliche Versagungsgründe dem Informationsanspruch entgegenstehen.
- 9 d) Der Versagungsgrund der Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden gemäß § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG weist hinsichtlich der von der Beklagten gestellten Fragen,
- 10 - ob der Ausschlussgrund auch nach Abschluss der Beratung hinsichtlich des Verlaufs der Beratung fortbesteht, wenn aufgrund des Beratungsgegenstandes das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung das Auskunftsinteresse offensichtlich überwiegt,
- 11 - ob der Ausschlussgrund auch nach Abschluss der Beratung hinsichtlich des Verlaufs der Beratung fortbesteht, wenn bei lebensnaher Betrachtung ein fortgesetzter oder erneuter Diskussionsbedarf zum selben Beratungsgegenstand zu erwarten ist,
- 12 keinen grundsätzlichen Klärungsbedarf auf. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass der Informationszugang durch den Ausnahmetatbestand nach § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG grundsätzlich nur aufgeschoben ist und die Dauer des Aufschubs sich danach bestimmt, ob der Schutz der Vertraulichkeit eine Offenlegung der Beratungsinterne weiterhin verbietet, wobei der Abschluss des laufenden Verfahrens insoweit keine unüberwindbare zeitliche Grenze bildet (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - NVwZ 2012, 251, juris Rn. 31; Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 - NVwZ 2011, 1072, juris Rn. 5). Dabei versteht es sich von selbst, dass sich die Frage nach der Fortdauer des Vertraulichkeitsschutzes nach den konkreten Verhältnissen des Sachbereichs beantwortet (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011, a.a.O., Rn. 7) und eine Beeinträchtigung der „notwendigen“ Vertraulichkeit eine ernsthafte konkrete Gefährdung geschützter Belange erfordert (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011, a.a.O., Rn. 11). Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab und ist einer grundsätzlichen Klärung nicht zugänglich. Davon abgesehen würden sich die gestellten Fragen nur dann entscheidungserheblich stellen, wenn im Zusammenhang mit den Beratungen der 141. Hauptversammlung der Beklagten eine Beeinträchtigung des notwendigen Vertraulichkeitsschutzes substantiiert dargelegt würde, was die Beklagte jedoch weder im konkreten Zusammenhang noch sonst mit ihrem Zulassungsvorbringen erläutert. Ihre Annahme, die Fragen seien entscheidungserheblich, da die Bejahung der Fragen dem Informationsanspruch hinsichtlich des Sitzungsprotokolls entgegenstünde, enthält eine petitio principii, weil sie die in den Fragen enthaltenen Voraussetzungen als tatsächlich gegeben unterstellt.
- 13 e) Die Entscheidungserheblichkeit der weiterhin für grundsätzlich bedeutsam gehaltenen Frage danach, ob ein Versicherungsvertrag auch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des Versicherungsmaklers im Sinne des § 6 Satz 2 IFG enthalten kann, wird von der Beklagten nicht dargelegt. Ob ein Versicherungsvertrag potentiell auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des vermittelnden Maklers enthalten kann, ist zunächst nur dafür erheblich, ob ein Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 IFG durchzuführen ist. Das ist hier indessen geschehen, ohne dass sich der Makler in seiner Antwort-Mail auf ein eigenes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis berufen hat. Vielmehr hat er der Sache nach geltend

gemacht, der Versicherungsvertrag müsse im Interesse der Vertragspartner vertraulich bleiben.

- 14 Auch die Frage, ob ein Versicherungsvertrag aufgrund seiner individuell angepassten Bestimmungen insgesamt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellen kann, rechtfertigt die Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache nicht. Ihre Beantwortung wäre im Ergebnis ohne Auswirkung. Denn das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass jedenfalls Selbstbehalt und Prämien Geschäftsgeheimnisse des Versicherungsunternehmens sind und die Beklagte insoweit zur Neubescheidung des Antrages auf Informationszugang in Gestalt einer Kopie des Versicherungsscheins und der Versicherungsbedingungen nach Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens bei dem Versicherungsunternehmen verpflichtet. Zu einem anderen Entscheidungsergebnis kann ein Berufungsverfahren auch bei Bejahung der Grundsatzfrage nicht führen; auch dann wäre das Versicherungsunternehmen in gleicher Weise zu befragen, ob es in die Gewährung des Informationszugangs einwilligt.
- 15 2. Gegen das angefochtene Urteil sind auch keine ernstlichen Zweifel hinsichtlich seiner Richtigkeit vorgebracht (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 16 a) Soweit die Beklagte für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben und den Behördenbegriff bzw. die Informationspflicht nach dem IFG auf § 1 Abs. 4 VwVfG abstellen und nach der konkret wahrgenommenen Tätigkeit differenzieren möchte, weicht sie mit dem Zulassungsvorbringen von der oben dargestellten höchstrichterlichen Rechtsprechung ab, die von einem weiten Behördenbegriff ausgeht und im Rahmen des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG eine tätigkeitsbezogene Differenzierung ablehnt. Ihre Ausführungen stellen die Richtigkeit des Urteils daher insoweit nicht in Frage.
- 17 b) Die Ausführungen zum Fortbestand des Vertraulichkeitsschutzes nach Abschluss der 141. Hauptversammlung reichen zu dessen – bereits vom Verwaltungsgericht zu Recht geforderter – substantiierter Darlegung nicht aus. Es mag sein, dass die Behandlung angeführter Themen eine „geschickte“ Auseinandersetzung mit Gesetzgeber, Bundesministerien und sonstigen Behörden und anderen Akteuren erfordert, einige Themen Gegenstand „kontroverser“ oder „heftiger“ Diskussionen sind und eine angemessene Interessenvertretung zuweilen auch erfordern mag, mit „einer Stimme zu sprechen“. Die Subsumtion muss indessen deutlich werden lassen, dass die antragsbefangenen Informationen, also der konkrete Beratungsverlauf auf der 141. Hauptversammlung zu den benannten Themen, notwendig vertraulich ist und weiterhin geheim gehalten werden muss. Diesen Anforderungen wird die Zulassungsbegründung nicht gerecht, weil sie einen fortbestehenden Vertraulichkeitsbedarf nur mit allgemeinen Ausführungen postuliert, ohne ihn für die bezeichneten Themen konkret nachvollziehbar und plausibel darzulegen. Eine Berufungszulassung aus Gründen der Einzelfallrichtigkeit des Urteils kommt bei mangelnder Darlegung der Voraussetzungen eines Ausschlussstatbestandes nach dem Informationsfreiheitsgesetz nur in Betracht, wenn der Zulassungsführer schlüssig in Frage zu stellen vermag, dass die Voraussetzungen des Ausschlussstatbestandes erstinstanzlich zu Unrecht verneint worden sind. Für den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG genügen dafür allgemeine Wendungen auch dann nicht, wenn sie – wie vorliegend – jedenfalls partiell in den Zusammenhang mit in der Beratung behandelten Themen gestellt werden. Allein aus der Häufigkeit der Behandlung eines Themas folgt weder die notwendige Vertraulichkeit des Beratungsverlaufs noch ist damit erläutert, dass die konkret ausgetauschten Informationen weiterhin geheim zu halten sind.

- 18 c) Hinsichtlich des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses des Versicherungsmaklers, das der Offenlegung des Versicherungsscheins und der Versicherungsbedingungen der D&O (Directors & Officers)-Versicherung entgegenstehen soll, übersieht die Beklagte, dass der Versicherungsmakler selbst in seiner E-Mail vom 31. Mai 2016 (Anlage B 2, Blatt 106 der Gerichtsakte) kein eigenes Geheimhaltungsinteresse geltend macht, sondern ein solches der Beklagten bzw. der versicherten Rechtsanwaltskammern bezüglich der Deckungssumme. Insofern vermag die Beklagte nicht in Frage zu stellen, dass das erstinstanzliche Gericht ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis des Vermittlers nicht hat erkennen können, sondern seine Bitte um vertrauliche Behandlung offensichtlich im Interesse der Vertragsparteien des Versicherungsvertrages ausgesprochen angesehen hat. Diese Würdigung hat die Beklagte nicht in einer Weise in Frage gestellt, die einen Verstoß gegen die freie Beweiswürdigung nach § 108 Abs. 1 VwGO aufzeigt; hierzu bedarf es der Darlegungen, dass das Verwaltungsgericht hinsichtlich entscheidungserheblicher Tatsachen von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen ist oder seine Würdigung auf gedanklichen Lücken oder Ungereimtheiten beruht (st. Rspr. des Senats, vgl. u.a. Beschluss vom 27. Oktober 2015 - OVG 12 N 70.15 - BA S. 3 m.w.N.). Lediglich eine abweichende Bewertung der Angaben des Versicherungsmaklers derjenigen des erstinstanzlichen Gerichts entgegenzusetzen, reicht dafür nicht aus. Im Übrigen spricht der betonte individuelle Zuschnitt der Versicherung auch dagegen, dass das Bekanntwerden den Handlungs- und Verhandlungsspielraum des Versicherungsmaklers gegenüber anderen Interessenten wettbewerbsrelevant einengen würde. Dem Verweis auf den Vertrag mit der Beklagten kann er dadurch entgegentreten, dass es sich um ein spezielles, auf die Risiken dieses Versicherungsnehmers zugeschnittenes Vertragswerk handele, dass auf andere Interessenten nicht übertragbar sei. Eine Übertragbarkeit würde hingegen in Frage stellen, dass ein individuell zugeschnittenes Vertragswerk mit besonderen Konditionen und nennenswerten Handlungsspielräumen für den Vermittler vorliegt.
- 19 3. Besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO weist die Rechtssache nicht auf. Tatsächliche oder rechtliche Fragen, die in einem Berufungsverfahren mit offenem Ausgang zu klären wären, sind nach den vorstehenden Ausführungen mit dem Zulassungsvorbringen nicht dargelegt. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Vertraulichkeit der Beratungsinhalte auf der 141. Hauptversammlung, für die der Senat nach dem Zulassungsvorbringen keine ausreichend konkreten Anhaltspunkte zu erkennen vermag, die eine weitere tatsächliche Klärung in einem Berufungsverfahren erfordern würden.
- 20 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.
- 21 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).