



Verkündet am 25. Februar 2016

Justizbeschäftigte  
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn

Klägers,

Verfahrensbevollmächtigte:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,  
vertreten durch das Bundeskanzleramt,  
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund  
der mündlichen Verhandlung vom 25. Februar 2016 durch

die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Xalter,  
den Richter am Verwaltungsgericht Schulte,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Castillon,  
die ehrenamtliche Richterin und  
die ehrenamtliche Richterin

für Recht erkannt:

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

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger unter teilweiser Aufhebung des Be-  
scheides des Bundeskanzleramts vom 15. Juli 2014 in der Gestalt des Wider-  
spruchsbescheides derselben Behörde vom 10. November 2014 Zugang zu der

Teilnehmerliste des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 zu gewähren.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens tragen der Kläger und die Beklagte jeweils die Hälfte.

Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung i.H.v. 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit i.H.v. 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger, ein Journalist, begehrt Zugang zu einem Kabinettsprotokoll, das den Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes (im Folgenden: Leistungsschutzrecht für Presseverleger) betrifft.

Der Gesetzentwurf zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger wurde am 29. August 2012 vom Bundeskabinett beschlossen und am 14. November 2012 in den Bundestag eingebracht. Das vom Bundestag verabschiedete und vom Bundesrat gebilligte Gesetz trat mit Wirkung zum 1. August 2013 in Kraft. Mit dem Gesetz wurde den Presseverlagen das ausschließliche Recht eingeräumt, Presseerzeugnisse zu gewerblichen Zwecken im Internet öffentlich zugänglich zu machen. Gewerbliche Suchmaschinenanbieter und gewerbliche Anbieter von Diensten, die Inhalte im Netz nach Art einer Suchmaschine aufbereiten, sollen danach für die Nutzung von Presseerzeugnissen grundsätzlich ein Entgelt an die Verlage zahlen; anderenfalls können diese die Unterlassung der Nutzung verlangen.

Mit E-Mail vom 17. Juni 2014 beantragte der Kläger beim Bundeskanzleramt Zugang zu den Kabinettsprotokollen zum Gesetzentwurf zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger und berief sich hierzu auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG).

Mit Bescheid des Bundeskanzleramtes vom 15. Juli 2014 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers ab. Zur Begründung führte sie aus, vom Antrag des Klägers betroffen sei das Protokoll der Kabinettsitzung vom 29. August 2012. Dieses bilde den

Prozess der Willensbildung im Kabinett unmittelbar ab, die einschlägige Passage gebe den Beitrag eines Kabinettsmitglieds in indirekter Rede wieder. Die Preisgabe des Protokolls würde wegen der damit verbundenen einengenden Vorwirkung auf die Willensbildung der Bundesregierung die Vertraulichkeit zukünftiger Beratungen im Kabinett beeinträchtigen. Die Beratung im Kabinett gehe der Entscheidung der Bundesregierung unmittelbar voraus, die vom Kläger begehrten Informationen unterfiele daher dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Auch sei das Protokoll als VS-Geheim eingestuft; aus den vorgenannten Gründen könne seine Veröffentlichung die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden und ihren Interessen schweren Schaden zufügen.

Hiergegen erhob der Kläger am 8. August 2014 Widerspruch. Zur Begründung führte er aus, die begehrten Informationen betreffen einen abgeschlossenen Sachverhalt, denn das Leistungsschutzrecht für Presseverleger sei am 1. August 2013 in Kraft getreten. Beratungen von Behörden würden daher nicht beeinträchtigt; auch die Rechtsfigur des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung schliesse seinen Anspruch nicht aus. Die Voraussetzungen für eine Einstufung des Kabinettsprotokolls als VS-Geheim habe die Beklagte nicht plausibel dargelegt.

Mit Widerspruchsbescheid des Bundeskanzleramts vom 10. November 2014 übersandte die Beklagte dem Kläger unter teilweiser Aufhebung des Bescheides vom 15. Juli 2014 das im Protokoll der Kabinettsitzung vom 29. August 2012 genannte Beratungsergebnis zum Gesetzentwurf zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger. Im Übrigen wies sie den Widerspruch des Klägers zurück. Zur Begründung führte sie aus: Bei den Beratungen im Kabinett sei es notwendig, Kompromisse zwischen den unterschiedlichen Positionen und Interessen der Beteiligten zu finden. Dies erfordere einen geschützten Raum, in dem die Kabinettsmitglieder ihre Ansichten ohne Rücksicht auf die Folgen einer anschließenden Veröffentlichung austauschen können. Ein solch unbefangener Meinungs austausch wäre jedoch nicht mehr möglich, wenn die Kabinettsmitglieder befürchten müssten, dass der Beratungsverlauf unmittelbar nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens öffentlich würde. Denn dann müssten sie die öffentliche Wirkung ihrer Erklärung und eine möglichst weitgehende Durchsetzung eigener Positionen und Ziele im Blick haben, was die Beratungen im Kabinett und damit die Arbeitsfähigkeit der Bundesregierung erheblich erschweren würde. Dies gelte unabhängig von dem konkreten Gesetzgebungsverfahren und der konkreten Zusammensetzung der Bundesregierung. Unabhängig hiervon seien mehrere Teilnehmer der Sitzung vom 29. August 2012 noch immer Kabinettsmitglied.

Hiergegen hat der Kläger am 10. Dezember 2014 Klage erhoben, mit der er sein Begehren, soweit ihm nicht entsprochen wurde, weiterverfolgt. Er wiederholt und vertieft seine Ausführungen aus dem Widerspruchsverfahren. Ergänzend trägt er vor, das Leistungsschutzrecht für Presseverleger sei nahezu einhellig als unvernünftig und systemwidrig angesehen worden. Er wolle wissen, was die Regierung dazu bewogen habe, den Gesetzentwurf gleichwohl zu verabschieden und ob es eine sachfremde Einflussnahme auf die Bundesregierung durch Lobbyverbände gegeben habe. Dies insbesondere deshalb, weil der damalige Staatsminister des Bundeskanzleramts E\_\_\_\_\_ der Bruder des Cheflobbyisten des Axel-Springer-Verlags gewesen sei.

Die Beklagte hat im Klageverfahren zu Inhalt und Aufbau des Kurzprotokolls über die 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 angegeben, dieses bestehe aus dem eigentlichen Protokoll, einer Anlage, in der die in der Sitzung ohne Aussprache beschlossenen Kabinetttvorlagen aufgeführt seien (sog. TOP-1-Liste) sowie einer Liste mit den kursiv gedruckten Teilen des Kurzprotokolls, die die Beratungsergebnisse der Kabinettsitzung wiedergäben (sog. Kursivausschnitte). Das eigentliche Protokoll enthalte zunächst formale Angaben. Es folgten eine Liste der Teilnehmer mit Namen und Funktionsbezeichnungen, ein Abdruck der Tagesordnung und die Angabe zum Beginn der Sitzung. Daran anschließend werde der Verlauf der Kabinettsitzung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten dargestellt (sog. Verlaufsprotokoll). Der Gesetzentwurf zum Leistungsschutzrecht sei unter Punkt 4 der Tagesordnung behandelt worden. Weiter hat die Beklagte mitgeteilt, dass auch das Kurzprotokoll der 123. Kabinettsitzung vom 14. November 2012 vom Antrag des Klägers betroffen sei und die hier einschlägigen Stellen preisgegeben.

Die Beteiligten haben daraufhin den Rechtsstreit in der Hauptsache insoweit übereinstimmend für erledigt erklärt, als dieser nicht die Teilnehmerliste und das Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 betrifft.

Der Kläger beantragt zuletzt,

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 Zugang zu folgenden Teilen des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 zu gewähren:

- der Teilnehmerliste

- dem Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4

sowie die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verweist zur Begründung auf die angegriffenen Bescheide und trägt ergänzend vor: Die vom Kläger begehrten Informationen betreffen keinen abgeschlossenen Sachverhalt. Denn die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die 18. Legislaturperiode vereinbarte Evaluation der Erreichung der Ziele des Leistungsschutzrechts für Presseverleger sei noch nicht durchgeführt. Auch werde derzeit über ein Leistungsschutzrecht für Presseverleger auf europäischer Ebene diskutiert. Es sei nicht auszuschließen, dass hierbei auf Argumente aus der Beratung in der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 zurückgegriffen werde. Bei Bekanntgabe der Teilnehmer einer Kabinettsitzung sei erkennbar, ob ein Bundesminister persönlich an einer Entscheidung beteiligt war. Dies würde der Verpflichtung zur einheitlichen Vertretung der Kabinettschlüsse zuwiderlaufen. Auch könnte sich ein uneinheitliches, zerstrittenes Bild der Bundesregierung ergeben mit der Folge, dass politische Entscheidungen in der Öffentlichkeit nicht glaubwürdig vermittelt werden könnten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte und auf den Verwaltungsvorgang der Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

### **Entscheidungsgründe**

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren einzustellen (vgl. § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO analog).

Im Übrigen ist die Klage zulässig, teilweise unbegründet (I.) und teilweise begründet (II.).

I. Die Klage ist unbegründet, soweit der Kläger Zugang zum Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 im Kurzprotokoll der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 begehrt. Der angegriffene Bescheid des Bundeskanzleramts vom 15. Juli 2014

in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 10. November 2014 ist insoweit rechtmäßig und verletzt den Kläger daher nicht in seinen Rechten; dieser hat keinen Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO).

Zwar liegen die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG vor. Der Kläger ist als natürliche Person „jeder“ im Sinne des Gesetzes und damit anspruchsberechtigt. Beim Bundeskanzleramt handelt es sich um eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG; die gesetzestvorbereitende Tätigkeit als Teil des Regierungshandelns ist hiervon nicht ausgenommen (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 – BVerwG 7 C 3.11 sowie BVerwG 7 C 4.11 – Juris). Die vom Kläger begehrten Dokumente sind auch amtliche Informationen, da sie der Aufgabenerfüllung des Bundeskanzleramtes und damit amtlichen Zwecken dienen (vgl. § 2 Nr. 1 IFG).

Die Beklagte beruft sich jedoch mit Erfolg auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Die Vorschrift soll einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch innerhalb der nationalen Behörden gewährleisten. Schutzobjekt ist nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d.h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin der eigentliche Vorgang des Überlegens. Aus der Schutzfunktion des § 3 Nr. 3 IFG, die den Prozess der Entscheidungsfindung umfasst und damit die Vertraulichkeit notwendigerweise einbezieht, ergibt sich, dass es dabei um den Schutz der notwendigen Vertraulichkeit geht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 – BVerwG 7 B 14.11 – Juris Rn. 5). Unstreitig enthält das Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 ausschließlich Angaben zum Beratungsverlauf. Gemäß § 22 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) vom 11. Mai 1951 (GMBl. S. 137) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2002 (GMBl. S. 848) sind die Sitzungen der Bundesregierung vertraulich und insbesondere Mitteilungen über Ausführungen einzelner Bundesminister, über das Stimmverhältnis und über den Inhalt der Niederschrift ohne besondere Ermächtigung des Bundeskanzlers unzulässig. Das Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 ist Bestandteil der Niederschrift über eine Sitzung der Bundesregierung, eine besondere Ermächtigung der Bundeskanzlerin liegt insofern nicht vor.

Mit der Formulierung „solange“ wird deutlich gemacht, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist. Die Dauer des Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet. Dabei gehören der Abschluss des Verfahrens und die seither vergangene

Zeit zu den Kriterien, die bei der Prüfung nachteiliger Auswirkungen auf die geschützten Beratungen zu würdigen sind. Entgegen der Ansicht des Klägers bildet der Abschluss des laufenden Verfahrens jedoch keine unüberwindbare zeitliche Grenze. Auch nach Abschluss eines Verfahrens können die innerbehördlichen Beratungen – wegen des Wissens um eine später erfolgende Offenlegung – beeinträchtigt werden. Maßgebend sind die konkreten Verhältnisse des jeweiligen Sachbereichs (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011, a.a.O., Rn. 5 ff.).

Für die „Beeinträchtigung“ bedarf es einer ernsthaften konkreten Gefährdung der geschützten Belange. An die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die eintretende Beeinträchtigung ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011, a.a.O., Rn. 11). Dabei ist dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung Rechnung zu tragen (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – BVerwG 7 C 3.11 – Juris Rn. 31).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 17. Juli 1984 – 2 BvE 11, 15/83 – BVerfGE 67, 100, 139) zum Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und dem hieraus folgenden Recht auf Vorlage von Akten setzt die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk notwendigerweise einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z.B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. März 2004 – 2 BvK 1/01 – Juris Rn. 43). Danach besteht eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen in der Regel nicht, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist, da die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen könnte. Aber auch nach dem Abschluss des Entscheidungsprozesses sind Fälle möglich, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheim zu haltende Informationen mitzuteilen nicht verpflichtet ist, da dies ihre selbständige Funktion, die ihr das Gewaltenteilungsprinzip zuweist, beeinträchtigen könnte. Die Frage, ob die Vorlage von Akten aus dem Bereich der Vorbereitung abgeschlossener Regierungsentscheidungen, aus denen Aufschluss über die Willensbildung der Regierung und ihrer Mitglieder gewonnen werden kann, die Funk-

tionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde, kann demnach nicht pauschal beantwortet werden. Hierfür ist vielmehr eine Abwägung der widerstreitenden Interessen im Einzelfall vorzunehmen. Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Je weiter ein Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss das Informationsbegehren sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. März 2004, a.a.O., Rn. 59). Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einem Informationsbegehren in einem geringeren Maße entzogen. Besonders hohes Gewicht kommt dabei dem Informationsinteresse zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. März 2004, a.a.O., Rn. 60 unter Verweis auf BVerfGE 67, 100 [130]).

Der nach diesen Maßstäben gewährleistete Schutz der Regierungstätigkeit setzt sich auch gegenüber einfachgesetzlichen Auskunftsansprüchen Dritter durch. Denn es wäre mit dem Gewaltenteilungsprinzip der Verfassung nicht vereinbar, wenn eine Behörde berechtigt wäre, bestimmte Informationen einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss vorzuenthalten, gleichwohl jedoch verpflichtet wäre, diese Informationen eben Dritten auf Antrag zu erteilen (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – BVerwG 7 C 3.11 – Juris Rn. 31). Da es vom Ergebnis einer Abwägung im Einzelfall abhängt, ob ein Informationszugang im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen ist oder nicht, handelt es sich – entgegen der Auffassung des Klägers – nicht um eine gesetzlich nicht vorgesehene Bereichsausnahme.

Die vom Kläger begehrten Informationen sind vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung erfasst. Denn das Verlaufsprotokoll zum Gesetzentwurf zum Leistungsschutzrecht für Presseverleger gibt nach den unbestrittenen Darlegungen der Beklagten die Erörterungen im Kabinett wieder. Die Beklagte hat auch nachvollziehbar dargelegt, dass bei einer Preisgabe des Verlaufsprotokolls zum Tagesordnungspunkt 4 wegen der damit verbundenen einengenden Vorwirkung auf die Willensbildung der Regierung künftige Beratungen der Kabinettsmitglieder beeinträchtigt würden. Zwar greift hier der Gesichtspunkt, dass die autonome Wahrnehmung der Regierungs-

kompetenzen zu schützen und vor einem Mitregieren Dritter zu bewahren ist, nicht ein. Denn die Angaben im Verlaufsprotokoll zum Tagesordnungspunkt 4 im Kurzprotokoll zur 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 betreffen keinen laufenden Vorgang, da das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes abgeschlossen ist. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass eine Evaluierung hinsichtlich der Erreichung seiner Ziele im Koalitionsvertrag der laufenden Legislaturperiode vereinbart ist und über ein Leistungsschutzrecht für Presseverleger auf europäischer Ebene diskutiert wird. Jedoch wird hier der Gesichtspunkt des Schutzes der funktionsnotwendig freien und offenen Willensbildung innerhalb der Regierung relevant. Der Vortrag der Beklagten, im Falle der Preisgabe des Verlaufsprotokolls bestehe die Gefahr, dass sich die Kabinettsmitglieder bei künftigen politischen Entscheidungen nicht mehr unbefangen äußerten, da sie befürchten müssten, ihre Äußerungen könnten ihnen später entgegengehalten werden, ist nachvollziehbar. In den Kabinettsitzungen soll eine offene und freimütige Diskussion praktiziert werden können. Politische Kompromisse zwischen Ministern mit unterschiedlichen Interessen würden erschwert, wenn jede Äußerung im Kabinett anschließend öffentlich gemacht würde. Dabei fällt es nicht erheblich ins Gewicht, dass sich die Bundesregierung bei künftigen Entscheidungen möglicherweise aus anderen Mitgliedern zusammensetzen wird. Unabhängig hiervon sind mehrere Personen, die an der Kabinettsitzung vom 29. August 2012 beteiligt waren, noch immer im Kabinett. Auch der Einwand des Klägers, die beschriebene Gefahr der Zurückhaltung bei der Willensäußerung sei nicht gegeben, da die Mitglieder des Kabinetts wegen § 5 Abs. 1 Satz 1 BArchG ohnehin damit rechnen müssten, dass ihre Aussagen veröffentlicht würden, ändert hieran nichts. Die Kabinettsitzung vom 29. August 2012 liegt keine 30 Jahre, sondern erst dreieinhalb Jahre, mithin noch keine sehr lange Zeit zurück.

Die erforderliche Abwägung fällt – unabhängig vom konkreten Inhalt des Verlaufsprotokolls – zugunsten des Geheimhaltungsinteresses der Beklagten aus. Das Interesse der Bundesregierung an einer funktionsnotwendig freien und offenen Willensbildung innerhalb des Kabinetts ist sehr hoch anzusetzen. Die Beklagte weist zu Recht darauf hin, dass es hier um die Willensbildung der Regierung selbst und nicht um der gubernativen Entscheidung vorgelagerte Beratungs- oder Entscheidungsabläufe auf der Arbeitsebene geht (vgl. dazu Urteil der Kammer vom 9. Juni 2011 – VG 2 K 46.11 – Juris). Eine Zurückhaltung der Kabinettsmitglieder bei zukünftigen Beratungen im Kabinett widerspräche dem Sinn und Zweck einer effektiven, freien und offenen Willensbildung innerhalb der Bundesregierung, die die Funktionsfähigkeit

und Eigenverantwortung der Bundesregierung unabdingbar voraussetzt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. August 2013 – BVerwG 20 F 9.12 – Juris Rn. 12). Das Informationsinteresse des Klägers ist demgegenüber von geringerem Gewicht. Der Kläger begehrt die Informationen offensichtlich zu dem Zweck, die gesellschaftliche Debatte über die Sinnhaftigkeit des Leistungsschutzrechts zu unterstützen. Zwar hat der Kläger auch angegeben, er wolle wissen, ob es eine sachfremde Einflussnahme durch Lobbyverbände auf die Bundesregierung gegeben hat. Dass das Informationsbegehren des Klägers der Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße oder vergleichbarer Missstände innerhalb der Bundesregierung dienen soll, ist damit jedoch nicht dargelegt. Der Bundesregierung steht es frei, im Rahmen ihrer Meinungsbildung Gespräche mit Lobbyisten und Interessenvertretern zu führen. Konkrete Anhaltspunkte für eine darüber hinausgehende, nicht mehr legitime Einflussnahme von Interessenvertretern auf die Bundesregierung hat der Kläger nicht dargetan. Die Information, welcher Minister im Rahmen der Beratungen welche Position vertreten hat, mag von allgemeinem politischen Interesse sein, für die Kontrolle des Regierungshandelns ist sie aber nicht relevant (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 – Juris Rn. 173 zur parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns).

II. In dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang ist die Klage begründet. Soweit die Beklagte den Antrag des Klägers auf Zugang zur Teilnehmerliste des Kurzprotokolls der 114. Kabinettsitzung vom 29. August 2012 abgelehnt hat, ist der Bescheid des Bundeskanzleramts vom 15. Juli 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 10. November 2014 rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten; der Kläger hat einen Anspruch auf Zugang hierzu (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO).

Rechtsgrundlage für den Anspruch des Klägers auf Zugang zur Teilnehmerliste ist § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift liegen – wie oben dargelegt – vor; auch bei der Teilnehmerliste handelt es sich um amtliche Informationen i.S.d. § 2 Nr. 1 IFG.

Dem begehrten Informationszugang stehen auch keine Ausschlussgründe entgegen. Die Darlegungslast liegt insofern bei der Beklagten. Diese muss das Vorliegen von Ausschlussgründen plausibel darlegen; dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützte Information möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann (vgl. VG Berlin, Urteil vom 1. Juni 2012 – VG 2 K 177.11 – UA S. 12).

1. Die Beklagte beruft sich ohne Erfolg auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG. Bei der Teilnehmerliste handelt es sich nicht um „Beratungen“ im Sinne dieser Vorschrift, da es insofern an einem inhaltlichen Bezug zur Entscheidungsfindung fehlt. § 3 Nr. 3 b) IFG schützt nur den Inhalt vertraulicher Beratungen, nicht aber die Anonymität der Beratenden (OVG Münster, Urteil vom 15. Januar 2014 – 8 A 467/11 –).

2. Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung bildet auch keine verfassungsunmittelbare Grenze für den begehrten Informationszugang. Dass die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung im Falle der Preisgabe der Teilnehmerliste beeinträchtigt würde, hat die Beklagte nicht plausibel dargelegt. Die Teilnehmerliste lässt keine Rückschlüsse auf den Standpunkt einzelner Kabinettsmitglieder zu, so dass nicht nachvollzogen werden kann, wie die Offenlegung zu einem uneinheitlichen, zerstrittenen Bild der Bundesregierung führen soll.

3. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG ist nicht gegeben. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VSA) geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

a. Die Voraussetzungen von § 3 Nr. 2 VSA und § 4 Abs. 2 Nr. 2 SÜG sind nicht plausibel dargelegt. Mit ihren Ausführungen zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, auf die die Beklagte hier verweist, ist nicht dargetan, dass die Veröffentlichung der Teilnehmerliste die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen kann.

b. Der Informationszugang ist auch nicht nach § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 22 Abs. 3 GOBReg ausgeschlossen. Zwar unterfällt die Teilnehmerliste als Teil der Niederschrift der durch § 22 Abs. 3 GOBReg geregelten Geheimhaltungs- bzw. Vertraulichkeitspflicht. Jedoch handelt es sich bei § 22 Abs. 3 GOBReg nicht um eine „Rechtsvorschrift“ i.S.d. § 3 Nr. 4 IFG (vgl. hierzu Schoch, NJW 2009, Seite 2987, 2990; Roth in: Berger u.a., IFG, § 3 Rn. 121; vgl. auch VG Köln, Urteil vom 25. Februar 2010 – VG 13 K 119/08 – Juris Rn. 48 ff. bezogen auf die Geschäftsordnung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission).

Der Begriff „Rechtsvorschrift“ umfasst seinem Wortlaut nach nur Normen mit Außenwirkung, mithin Gesetze im formellen Sinne, Rechtsverordnungen und Satzungen,

nicht jedoch Verwaltungsvorschriften und andere Regelungen, die als sogenanntes Binnenrecht keine unmittelbare Außenwirkung haben (vgl. zum gleichlautenden Begriff in § 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 1 Rn. 168). Als Ausschlussgrund ist die Regelung des § 3 Nr. 4 IFG auch nach Sinn und Zweck eng auszulegen. So sollte mit dem Informationsfreiheitsgesetz der Zugang zu so viel Information wie möglich eröffnet und der Geheimnisschutz weitgehend zurückgedrängt werden (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 11: „So viel Information wie möglich, so viel Geheimnisschutz wie nötig“). Zwar muss, was nach anderen Rechtsvorschriften geheim gehalten werden soll, auch nach dem Informationsfreiheitsgesetz nicht preisgegeben werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Behörden im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes durch binnenrechtliche Regelungen den Zugang zu Informationen verhindern können sollen. Auch hätte es der Aufnahme der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VSA) in den Normtext des § 3 Nr. 4 IFG nicht bedurft, wenn mit „Rechtsvorschrift“ Regelungen aller Qualität gemeint sein sollten. Dafür, dass eine untergesetzliche Regelung ohne unmittelbare Außenwirkung den Informationszugang allein nicht ausschließen kann, spricht auch die Gesetzesbegründung, in der nur formell geregelte Geheimhaltungs-Rechtsvorschriften aufgeführt sind (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 11).

Zwar ist die Rechtsnatur der Geschäftsordnung der Bundesregierung im Einzelnen umstritten. Teilweise wird sie als „autonome Satzung“, teilweise als „Verfassungssatzung“, teilweise auch als Institut eigener Art angesehen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 19. Oktober 1991 – BVerwG 3 C 45.90 – Juris Rn. 35), wobei diese Bemühungen, die Rechtsnatur der Geschäftsordnung näher zu bestimmen, kaum ertragreich sind, weil die auf andere Normkategorien anwendbaren Regeln nicht oder nur teilweise übertragbar sind (vgl. Hermes in: Dreier (Hrsg.), GG, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Band II, Art. 65, Rn. 47). Unstreitig ist die Geschäftsordnung der Bundesregierung jedoch reines Binnenrecht der Bundesregierung, das keine unmittelbare Bindungswirkung nach außen entfaltet; diese Eigenschaft teilt sie mit anderen Geschäftsordnungen (vgl. Hermes in: Dreier (Hrsg.), a.a.O., Rn. 47 ff.). Die Geschäftsordnung der Bundesregierung ist keine Vorschrift generell-abstrakter Natur. Der Umstand, dass Art. 65 GG, mithin die Verfassung selbst zum Erlass der Geschäftsordnung ermächtigt, ändert hieran nichts. Dabei kann offen bleiben, ob etwas anderes gilt, wenn die Geschäftsordnung auf eine gesetzliche Grundlage zurückzuführen ist, die ausdrücklich zur Schaffung einer Geheimhaltungs- bzw. Vertraulichkeitsregelung ermächtigt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. November 2008 – OVG 12 B 50.07 – Juris – zur Geschäftsordnung des Bundesrates; offen gelassen für eine Ge-

schäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. Januar 2015 – OVG 12 B 2.13 – Juris Rn. 31). Denn Art. 65 GG erfüllt diese Anforderung jedenfalls nicht, für eine Ermächtigung zum Erlass einer Geheimhaltungsvorschrift ist ihm nichts zu entnehmen.

4. Der Anspruch ist auch nicht nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG ausgeschlossen. Danach darf Zugang zu personenbezogenen Daten – wie hier den Namen und Funktionsbezeichnungen Dritter – nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

Das Informationsinteresse des Klägers überwiegt das schutzwürdige Interesse der Betroffenen am Ausschluss des Informationszugangs. Zwar handelt es sich bei den Teilnehmern der Kabinettsitzung nicht um „Bearbeiter“ i.S.d. § 5 Abs. 4 IFG – die Teilnehmer sind nicht Bearbeiter, sondern Gegenstand des Protokolls –, so dass nicht bereits diese Vorschrift zugunsten eines überwiegenden Informationsinteresses des Klägers streitet. Jedoch fällt die gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG vorzunehmende Abwägung des Informationsinteresses des Klägers gegen das Interesse der anwesenden Kabinettsmitglieder am Ausschluss des Informationszugangs – nicht jedoch gegen Eigeninteressen der Beklagten – zugunsten des Klägers aus.

Das Interesse der Teilnehmer an der 114. Kabinettsitzung am Schutz ihrer personenbezogenen Daten und an der Wahrung ihres Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung hat hier kein großes Gewicht. Zwar ändert der Umstand, dass Behördenmitarbeiter in Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben und somit in ihrer Eigenschaft als Amtswalter tätig werden, nichts daran, dass personenbezogene Angaben wie Namen und Funktionsbezeichnungen vom Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts erfasst werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Juni 2013 – BVerwG 20 F 10.12 – Rn. 10; a.A. offenbar BVerwG, Beschluss vom 12. März 2008 – BVerwG 2 B 131.07 – Juris Rn. 8). Jedoch ist diesen Informationen bei Amtsträgern wegen ihres dienstlichen Bezuges kein hoher Schutz zuzuerkennen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. März 2008, a.a.O.), wengleich das Interesse nach der gesetzlichen Regelung noch oberhalb des vom Gesetzgeber in § 5 Abs. 4 IFG als unerheblich bewerteten Geheimhaltungsinteresses von „Bearbeitern“ einzuordnen ist. Gegenüber dem so gewichteten Interesse an der Geheimhaltung der personenbezogenen Daten von Behördenmitarbeitern, das nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Beschluss vom 19. Juni 2013, a.a.O., Rn. 13) grundsätzlich als überwiegend vermutet wird, vermag sich das Informationsinter-

se des Klägers hier durchzusetzen. Bei diesem handelt es sich nicht um ein lediglich gering zu gewichtendes privates Informationsinteresse, das hinter dem grundrechtlichen Interesse an der Geheimhaltung personenbezogener Daten zurücktritt (vgl. hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. August 2015 – OVG 12 B 21.14 – Juris Rn. 25). Denn der Kläger verfolgt nicht nur private Interessen; ihm geht es vielmehr darum zu erfahren, wer an der Kabinettsitzung teilgenommen und gegebenenfalls Einfluss auf die Entscheidung der Bundesregierung genommen hat. Die vom Kläger begehrten Informationen – Namen und Funktionsbezeichnungen der Teilnehmer an der Kabinettsitzung – sind hierfür relevant.

Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 155 Abs. 1 Satz 1, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Die aus dem Tenor ersichtliche Kostenquote ergibt sich aus dem jeweiligen Maß des Unterliegens des Klägers und der Beklagten und – soweit es den übereinstimmend für erledigt erklärten Streitstoff betrifft – billigem Ermessen. Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren war notwendig i.S.v. § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO, weil es dem Kläger nach seinen persönlichen Verhältnissen und wegen der Schwierigkeiten der Sache nicht zuzumuten war, das Vorverfahren ohne anwaltliche Hilfe selbst zu führen. Denn der Fall bedurfte einer eingehenden Befassung mit schwierigen Rechtsfragen, deren Beantwortung vom Kläger ohne rechtskundige Beratung nicht erwartet werden konnte.

Die Entscheidungen über die vorläufige Vollstreckbarkeit und die Abwendungsbeugnis beruhen auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO.

Die Berufung ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage der Reichweite des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Anwendungsbereich des § 3 Nr. 3 b) IFG und der Frage, ob die Geschäftsordnung der Bundesregierung eine Rechtsvorschrift i.S.d. § 3 Nr. 4 IFG ist, zuzulassen (§ 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Xalter

Schulte

Dr. Castillon

### **BESCHLUSS**

Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß §§ 39 ff., 52 f. des Gerichtskostengesetzes auf

5.000,00 Euro

festgesetzt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diese Entscheidung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen. Sie ist innerhalb von sechs Monaten einzulegen, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Der Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten bedarf es nicht.

Xalter

Schulte

Dr. Castillon

/Wol.

### **Beglaubigt**

Justizbeschäftigte  
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle