

Ausfertigung

VG 2 K 255.12



Mitgeteilt durch Zustellung an

a) Kl. am

b) Bekl. am

als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des

Klägers,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium des Innern,
Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 6. Juni 2013 durch

den Richter am Verwaltungsgericht Becker
als Einzelrichter

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums
des Inneren vom 5. Juli 2012 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom
7. November 2012 verpflichtet, dem Kläger Zugang zu den folgenden Tages-
ordnungspunkten (TOP) der Protokolle der Ausländerreferentenbesprechun-
gen zu gewähren:

TOP 5, 6 und 7 des Protokolls vom 17. und 18. April 2007,
TOP 21 des Protokolls vom 25. und 26. September 2007,
TOP 11, 12, 13, 22 und 28 des Protokolls vom 15. und 16. April 2008,
TOP 4, 10, 15 und 30 des Protokolls vom 8. und 9. Oktober 2008,
TOP 2, 3 und 20 des Protokolls vom 25. und 26. März 2009 und
TOP 16 des Protokolls vom 23. und 24. September 2009.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt Zugang zu Informationen aus den Verwaltungsvorgängen des Bundesministeriums des Inneren (BMI).

Zweimal im Jahr findet unter Vorsitz des BMI eine sogenannte Ausländerreferentenbesprechung statt. Dabei handelt es sich um ein Bund-Länder-Treffen, bei dem neben den zuständigen Behörden des Bundes die Landesinnenministerien mit ihren Ausländerrechtsreferaten vertreten sind. Dieses Gremium befasst sich mit der Koordinierung der ausländerrechtlichen bzw. -politischen Vorgehensweisen von Bund und Ländern.

Mit E-Mails vom 3. Juni 2012 beantragte der Kläger unter Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), ihm Zugang zu den folgenden 17 Tagesordnungspunkten in Protokollen der Ausländerreferentenbesprechungen aus den Jahren 2007 - 2009 zu gewähren:

- 1) Protokoll vom 17. und 18. April 2007 zu Tagesordnungspunkt 5: „Erteilung von Schengenvisa durch andere Staaten mit anschließender Einreise nach Deutschland zur Eheschließung (in Dk)" (Seite 10 des Protokolls),
- 2) Protokoll vom 17. und 18. April 2007 zu Tagesordnungspunkt 6: "Schleichen-de Familienzusammenführung" (Seite 11 des Protokolls),
- 3) Protokoll vom 17. und 18. April 2007 zu Tagesordnungspunkt 7: „Familiennachzug von drittstaatsangehörigen Ehegatten zu Unionsbürgern unter Umgehung nationaler Familiennachzugsbestimmungen" (Seite 12 des Protokolls),
- 4) Protokoll vom 25. und 26. September 2007 zu Tagesordnungspunkt 21: „Qualitätskontrolle AZR" (Seite 26 des Protokolls),
- 5) Protokoll vom 15. und 16. April 2008 zu Tagesordnungspunkt 11: „Verhältnis zwischen Ehegattennachzug mit Sprachnachweis und Nachzug zum deutschen Kind" (Seite 20 des Protokolls),
- 6) Protokoll vom 15. und 16. April 2008 zu Tagesordnungspunkt 12: „Zustimmungsverfahren zum Ehegattennachzug: Ausnahme vom Sprachnachweis des erkennbar geringen Integrationsbedarfs bei Hochschulabsolventen" (Seite 21 des Protokolls),
- 7) Protokoll vom 15. und 16. April 2008 zu Tagesordnungspunkt 13: „Umgehungsversuche beim Sprachnachweis zum Ehegattennachzug durch Aufenthaltswertwechsel im Inland" (Seite 22 des Protokolls),

- 8) Protokoll vom 15. und 16. April 2008 zu Tagesordnungspunkt 22: "Ausnahmen vom Erfordernis einfacher Sprachkenntnisse nach § 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 AufenthG" (Seite 31 des Protokolls),
- 9) Protokoll vom 15. und 16. April 2008 zu Tagesordnungspunkt 28: „Einfache deutsche Sprachkenntnisse als Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Ehegattennachzug im Bundesgebiet bzw. Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gemäß § 28 Abs. 3 AufenthG" (Seite 37 des Protokolls),
- 10) Protokoll vom 8. und 9. Oktober 2008 zu Tagesordnungspunkt 4: „Umgehungsversuche beim Sprachnachweis zum Ehegattennachzug durch Aufenthaltswertwechsel im Inland" (Seite 8 des Protokolls),
- 11) Protokoll vom 8. und 9. Oktober 2008 zu Tagesordnungspunkt 10: „Vereinbarkeit von Regelungen des AufenthG mit EU-Recht" (Seite 14 des Protokolls),
- 12) Protokoll vom 8. und 9. Oktober 2008 zu Tagesordnungspunkt 15: „Familiennachzug von drittstaatsangehörigen Ehegatten zu Unionsbürgern unter Umgehung nationaler Familiennachzugsbestimmungen" (Seite 19 des Protokolls),
- 13) Protokoll vom 8. und 9. Oktober 2008 zu Tagesordnungspunkt 30 Unterpunkt a): „Merkblatt zur Verwendung des bundeseinheitlichen Vordruckes für Verpflichtungserklärungen nach § 68 AufenthG - Bonitätsprüfung -" (Seite 34 des Protokolls),
- 14) Protokoll vom 25. und 26. März 2009 zu Tagesordnungspunkt 2: „Frage der Visumpflicht bei der Einreise von türkischen Staatsangehörigen als Dienstleistungserbringer oder -empfänger" (Seite 5 des Protokolls),
- 15) Protokoll vom 25. und 26. März 2009 zu Tagesordnungspunkt 3: „Visumfreiheit für Brasilianer auch für langfristige Aufenthaltswertwechse (z.B. Familiennachzug) und sich daraus ergebende Fragen (z.B. Sprachnachweis)" (Seite 6 des Protokolls),
- 16) Protokoll vom 25. und 26. März 2009 zu Tagesordnungspunkt 20: „§ 39 Nr. 3 AufenthV: Anwendbarkeit bei Umgehung des Sprachnachweises vor Einreise" (Seite 23 des Protokolls),
- 17) Protokoll vom 23. und 24. September 2009 zu Tagesordnungspunkt 16: „Grenzübertrittsbescheinigungen" (Seite 20 des Protokolls).

Mit Bescheid des BMI vom 5. Juli 2012 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers ab. Zur Begründung verwies sie auf § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG und führte aus, die Protokolle der Ausländerreferentenbesprechung seien vom Informationszugang ausgeschlossen, weil ansonsten die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden beeinträchtigt werde. Bei der erforderlichen Einzelfallprognose seien die konkret an den Beratungen Beteiligten, die konkreten Beratungsgegenstände und die konkrete Art des Verfahrens zu berücksichtigen. An den Grad der Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit seien Hinblick auf den Teilnehmerkreis keine hohen Anforderungen zu stellen. Es handele sich um ein Treffen auf Referatsleiterebene bei dem eine analytisch-sachliche Auseinandersetzung mit Fachfragen stattfinde, der in der Regel keine Abstimmung mit der Behördenspitze vorausgehen. Bei einer Veröffentlichung der Protokolle sei mit einer doppelten Vorzensur in den Köpfen der Teilnehmer zu rechnen, weil diese sich bei jeder Meinungsäußerung überlegen müssten, ob sie mit der Auffassung der Leitung ihres jeweiligen Ministeriums übereinstimme, und welche Wirkung ihre Äußerung bei der interessierten Fachöffentlichkeit hervorrufen könne. Insoweit sei die Vertraulichkeit

der Beratungen tendenziell von noch größerer Bedeutung als bei einer von einem Ministerium auf gesetzlicher Grundlage eingesetzten Kommission unabhängiger Sachverständiger. Bei den mit den Anträgen 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16 und 17 begehrten Protokollauszügen werde nicht nur das Beratungsergebnis sondern auch der Beratungsverlauf wiedergegeben. Die Besprechungen lägen noch nicht so lange zurück, dass die beteiligten Personen nicht in manchen Fällen noch personenidentisch mit den heute an den Besprechungen beteiligten Personen seien. Die Beratungsgegenstände forderten ebenfalls eine vertrauliche Behandlung, weil es sich um aktuelle Themen handele, die große politische Tragweite hätten und im politischen Kampf der Meinungen kontrovers diskutiert würden. Eine Prognose, ob und wann der Vertraulichkeitsschutz ende und der Informationszugang ganz oder teilweise voraussichtlich möglich sei, könne derzeit nicht abgegeben werden. Der Beratungsprozess erfordere im besonderen Maße die Vertraulichkeit, weil die Besprechungen nicht Teil eines Verwaltungsverfahrens sein, da sie nicht auf Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Betrages zielten. Es gehe vielfach um die Vorbereitung von später zu treffenden verbindlichen Entscheidungen, deren Effizienz darauf beruhe, dass sie keinen verwaltungsrechtlichen Zwängen unterliegen. Die Teilnehmer müssten in der Lage sein, offen und spontan zu diskutieren, ohne Gefahr zu laufen, dass ihre Äußerungen ständiger Beobachtung, Kritik oder Beeinflussung von außen ausgesetzt seien. Müssten die Teilnehmer mit der nachträglichen Publizität ihrer Äußerungen rechnen, würde ihre Bereitschaft sinken, sich auf eine offene, vorbehaltlose Diskussion aktueller Problemstellungen und Handlungserfordernisse einzulassen; hierdurch könnte der Nutz- und Ertragswert des Gremiums Einbußen erleiden. Der Informationszugang sei auch zu versagen, weil das BMI nicht die gemäß § 7 Absatz 1 S. 1 IFG erforderliche alleinige Verfügungsberechtigung besitze. Bei der Ausländerreferentenbesprechung handele sich um ein aus den Vertretern des Bundes und der Länder gemischt besetztes Gremium bei dem die Verfügungsberechtigung über den Inhalt der Beratung gesamthänderisch bei den 17 beteiligten Behörden liege. Zwar habe das BMI in ständiger Verwaltungsübung die Federführung für die Organisation der Besprechung, erstelle also aufgrund der in den meisten Fällen von den Ländern geäußerten Wünsche die Tagesordnung, lade jeweils mit einem Land abwechselnd zu den Sitzungen ein, habe die Verhandlungsführung inne und fertige die Protokolle an. Dies sei jedoch nicht zwingend und führe nicht zwangsläufig zur Verfügungsberechtigung. Die Tatsache, dass sich die Originale der Protokolle im Besitz des federführenden Bundesministeriums befinden, bedeute lediglich, dass das Bundesministerium der richtige Adressat für IFG-Anträge sei. Es dürfe auch nicht von dem Zufall abhängen, ob die federfüh-

rende Behörde einem Informationsfreiheitsgesetz unterliege oder nicht. Die einzig vertretbare Lösung sei, dass alle Beteiligten als gleichermaßen verfügungsberechtigt anzusehen seien. Daher müssten die Landesministerien einer etwaigen Herausgabe der Protokolle zustimmen. Die Beklagte habe folglich am 7. Juni 2012 eine Länderumfrage durchgeführt und die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und das Saarland hätten der Herausgabe widersprochen.

Der Kläger widersprach dem Ablehnungsbescheid. Er rügt, dass die Beklagte nicht geprüft habe, ob der Zugang zu den Teilen der Protokolle gewährt werden könne, die keine Meinungsäußerungen enthalten. Er wies auf das Urteil des Verwaltungsgericht Saarlouis vom 26. April 2012 - 10 K 8 22/11 - hin, wonach über die Protokolle allein das BMI verfügungsberechtigt sei. Er trug vor, es bedürfe für jeden in den Protokollen behandelten Gegenstand der Darlegung, inwieweit eine konkrete Beeinträchtigung der Beratungen möglich sei. Die Äußerungen von weisungsgebundenen Beamten würden durch das Informationsfreiheitsgesetz gerade nicht geschützt. Die Argumentation der Beklagten laufe darauf hinaus, die Beratung und den Meinungsaustausch der Ministerien zu Fragen des Ausländerrechts und seiner Praxis ganz generell vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes auszunehmen. Die Besprechungen fänden gerade nicht in einem Gremium statt, dass mit externen, unabhängigen und in keinem Dienst- und Weisungsrecht stehenden Experten besetzt sei.

Der Kläger hat am 9. Oktober 2012 Klage erhoben. Mit Widerspruchsbescheid vom 7. November 2012 wies die Beklagte den Widerspruch des Klägers aus den Gründen des Ausgangsbescheides zurück. Der Kläger verfolgt sein Begehren unter Einbeziehung des Widerspruchsbescheides weiter. Er meint, durch das Urteil der Kammer vom 25. August 2011 - VG 2 K 50.11 - sei bereits geklärt, dass die Ergebnisse der Ausländerreferentenbesprechungen regelmäßig zugänglich zu machen seien. Wenn dies im Einzelfall anders sein sollte, müsse die Beklagte das konkret darlegen. Das BMI habe die Informationen selbst erhoben, indem es Protokolle mit den Äußerungen der Teilnehmer aufzeichne, und sei daher als Urheber der Informationen auch darüber verfügungsberechtigt.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums des Inneren vom 5. Juli 2012 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 7. November 2012 zu verpflichten, ihm Zugang zu den folgenden Tagesord-

nungspunkten (TOP) der Protokolle der Ausländerreferentenbesprechungen zu gewähren:

TOP 5, 6 und 7 des Protokolls vom 17. und 18. April 2007,
TOP 21 des Protokolls vom 25. und 26. September 2007,
TOP 11, 12, 13, 22 und 28 des Protokolls vom 15. und 16. April 2008,
TOP 4, 10, 15 und 30 des Protokolls vom 8. und 9. Oktober 2008,
TOP 2, 3 und 20 des Protokolls vom 25. und 26. März 2009 und
TOP 16 des Protokolls vom 23. und 24. September 2009.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hält daran fest, dass für die Protokolle eine gesamthänderische Verfügungsbefugnis der 16 Länder und des Bundes bestehe. Die vorliegende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts betreffen nur Informationen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung eines Bundesministeriums entstanden seien und die nur dieses Ministerium haben konnte. Die Protokolle enthielten hingegen Informationen, die nicht nur von dem Bundesministerium des Innern sondern von allen Beteiligten stammen. Die Einzelbeiträge würden im Protokoll teilweise auch als solche kenntlich gemacht („Land X vertrat die Auffassung, dass ...“) oder würden ein gemeinsam gefundenes Ergebnis wiedergeben („Es bestand Einigkeit, dass...“). Der Mehrwert der Protokolle bestehe für alle Beteiligten darin, dass die Einzelbeiträge zu einem Gesamtergebnis führen. Das Interesse des BMI bestehe darin, auf diese Weise Probleme der Rechtspraxis zu erkennen und bei etwaigen zukünftigen Gesetzesvorhaben zu berücksichtigen. Die Themenanmeldungen stammten meistens von den Ländern und dabei stünden eindeutig Rechtsanwendungsfragen im Vordergrund und bei denen die Zuständigkeit bei den Ländern liegt. Die Erstellung des Protokolls sei eine Gemeinschaftsaufgabe, für die es jedoch keine eigene Geschäftsstelle gebe. Daher erstelle das Referat für Ausländerrecht des BMI im Dienste der Ausländerreferentenbesprechung das Protokoll. Es sei reiner Zufall, dass das BMI diese Aufgabe übernommen habe und daher sei sein Beitrag als Überlassung von personellen und sächlichen Mitteln anzusehen. Die Veröffentlichung der Protokolle würde auch die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen beeinträchtigen. Denn in den Protokollen werde aus Vereinfachungsgründen die dort festgehaltene Auffassung des Vertreters eines Referates der Behörde eines Landes mit dem Länderkürzel wiedergegeben. Bei einer Veröffentlichung eines solchen Protokolls könnte daher der Eindruck entstehen, es handele sich um die abschließende Auffassung der jeweiligen Landesregierung oder jedenfalls des jeweiligen Landesinnenministeriums. In der Regel fehle es jedoch an einer Legitimation der Meinungsäußerungen der Ausländerreferenten

durch eine ununterbrochener Weisungskette zu dem unmittelbar demokratisch legitimierten Minister. Die Herausgabe der Protokolle sei daher aus demokratiethoretischen Gründen abzulehnen. Die Tagesordnungspunkte bestünden in der Regel aus 2 bis 3 kurzen Absätzen mit einer Problemschilderung, dem Beratungsverlauf und dem Beratungsergebnis. Weitere Angaben zu den Inhalten der Tagesordnungspunkte könnten nicht gemacht werden, denn gegen die Herausgabe der streitgegenständlichen Protokolle spreche die für alle Protokolle geltende Erwägung, dass schon die Möglichkeit einer späteren Veröffentlichung der Protokolle die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen beeinträchtige.

Der Vertreter der Beklagten haben in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage erklärt, dass sie zu den Inhalten der streitbefangenen Protokolle der Ausländerreferentenbesprechungen keine Erklärungen abgeben, da sie grundsätzlich davon ausgehen, dass die Beklagte über die Protokolle nicht allein verfügungsbefugt ist.

Die Kammer hat den Rechtsstreit durch Beschluss vom 16. Mai 2013 dem Berichterstatter zur Entscheidung als Einzelrichter übertragen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Inhalte der Streitakte und des Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Verpflichtungsklage ist begründet. Die Ablehnung der Gewährung des Zugangs zu den streitbefangenen Informationen ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten; der Kläger hat einen Anspruch auf Zugang zu den fraglichen Informationen (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO).

Anspruchsgrundlage für das Informationsbegehren des Klägers ist § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Danach hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

Die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG liegen vor. Der Kläger ist als natürliche Person „jeder“ im Sinne dieser Bestimmung und das BMI ist eine Behörde des Bundes. Bei den von der Beklagten nicht zugänglich gemachten Teilen der Protokolle handelt es sich um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG. Denn sie dienen der Erfüllung der Aufgaben des Ministeriums und sind daher bestimmungs-

gemäß Bestandteil eines Vorgangs geworden.

Das BMI ist zur Verfügung über die Protokolle der Ausländerreferentenbesprechungen berechtigt (1.). Ausschlussgründe stehen dem Informationszugang nicht entgegen (2.).

1. Nach der als Zuständigkeitsbestimmung ausgestalteten Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG entscheidet diejenige Behörde über den Informationszugang, der die Verfügungsberechtigung zusteht. Dies ist hier das BMI.

Verfügungsberechtigt über eine Information ist grundsätzlich deren Urheber (siehe BT-Drs. 15/4493 S. 14). Demjenigen, der die Information im Rahmen der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben erhoben oder selbst geschaffen hat, ist sie auch zur weiteren Verwendung zugewiesen. Das umfasst auch die Entscheidung, welchem Personenkreis sie zugänglich gemacht werden soll. Wird die Information im weiteren Verlauf anderen Behörden übermittelt und ist sie demnach an mehreren Stellen verfügbar, soll mit dem Merkmal der Verfügungsberechtigung eine sachangemessene Entscheidungszuständigkeit ermöglicht werden, die sowohl der Aufgabenverteilung auf Seiten der Behörden als auch dem Interesse des Informationsberechtigten an einer aus seiner Sicht nachvollziehbaren Bestimmung der auskunftspflichtigen Stelle Rechnung trägt. Bei einer umfangreichen Abstimmungspraxis unter den Behörden, aufgrund deren diese in großem Umfang als Teil der bei ihnen geführten Akten über Informationen verfügen, die nicht von ihnen erhoben worden sind, sollen die Verfahren auf Informationszugang bei der Behörde konzentriert werden, der die größte Sachnähe zum Verfahren zukommt bzw. die die Verfahrensführung innehat (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - Juris Rn. 27 f.).

Danach ist das BMI schon deshalb verfügbefugt, weil es die Federführung bei den Ausländerreferentenbesprechungen hat, die Protokolle selbst aufzeichnet und diese im Original zu seinen Vorgängen nimmt. Der Umstand, dass die Protokolle von den anderen Teilnehmern genehmigt werden müssen, ändert nichts an der Federführung durch das BMI. Vielmehr ist dieser Begriff gerade dadurch gekennzeichnet, dass es auch mitzeichnende Behörden geben muss. Dies führt jedoch nicht zu einer gesamthänderischen Verfügungsbefugnis. Gerade dann, wenn mehrere Behörden an der Erstellung einer Information mitwirken, soll durch § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG bewirkt werden, dass jedenfalls die Behörde für den Informationszugang zuständig ist, die das Verfahren führt oder der Sache am nächsten ist (vgl. BVerwG, a.a.O.).

Auch das Kriterium der Sachnähe führt zu keiner anderen Betrachtung. Die Auffassung der Beklagten, es stünden Themen im Vordergrund, bei denen die Zuständigkeit bei den Ländern liege, drängt sich jedenfalls nach der Bezeichnung der Tagesordnungspunkte, zu denen der Kläger den Informationszugang begehrt, nicht auf. Es handelt sich danach überwiegend um Auslegungsfragen in Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes, wobei jedenfalls teilweise über das Bundesrecht hinaus auch die Anwendung des Unionsrechts thematisiert wird. Insoweit liegen die Gesetzgebungskompetenz und die Verhandlungskompetenz gegenüber den Organen der Europäischen Union bei dem Bund und nicht bei den Ländern. Ferner zeigt auch § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, dass das BMI der Sache nach für die Themen der Ausländerreferentenbesprechungen zuständig sein muss. Denn danach dürfen die Bundesministerien nur solche Aufgaben wahr nehmen, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen, also insbesondere die strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen, die internationale Zusammenarbeit, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich. Die Vorbereitung und Durchführung der Besprechungen mit den Landesinnenministerien auf der Arbeitsebene der Referatsleiter kann daher ebenso wie das anschließende Abfassen der Protokolle nur im Rahmen der eigenen Aufgaben des Bundesministeriums erfolgt sein. Insoweit räumt auch die Beklagte ein, dass das BMI aus den Besprechungen Erkenntnisse über die Rechtsanwendungspraxis gewinnt und diese insbesondere bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen der Bundesregierung umsetzt.

Es ist auch - anders als die Beklagte meint - nicht von Zufällen geprägt, ob amtliche Informationen von einem Informationsfreiheitsgesetz erfasst werden. Vielmehr obliegt diese Entscheidung dem dazu demokratisch legitimierten Bundes- oder Landesparlament.

Im Übrigen ist nach Auffassung der Kammer ein Bundesministerium auch dann über eine Information verfügungsbefugt, wenn es in Wahrnehmung einer eigenen Aufgabe durch seine Beamten an Gremiensitzungen einer anderen Behörde teilnimmt und darüber ein Protokoll erhält, das es in seinen Aktenbestand übernimmt (vgl. Urteil vom 29. November 2012 - VG 2 K 28.12 - Juris, Rn. 31 f.).

2. Ausschlussgründe in Sinne der §§ 3 bis 6 IFG stehen dem Informationsbegehren des Klägers nicht entgegen. Maßstab für die Prüfung von Ausschlussgründen ist zu-

nächst, ob deren Vorliegen von der Behörde plausibel dargelegt ist; dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützte Information möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar dargetan sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann (vgl. Urteil der Kammer vom 25. August 2011 - VG 2 K 50.11 - Juris Rn. 20, m.w.N.).

In diesem Sinne hat die Beklagte den allein geltend gemachten Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG nicht plausibel gemacht. Nach der vorgenannten Bestimmung besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Die streitbefangenen Tagesordnungspunkte enthalten jedenfalls überwiegend keine Angaben über den geschützten Beratungsprozess (a). Soweit sie teilweise den Beratungsprozess wiedergeben können, ist nicht dargelegt, dass das Bekanntwerden der Information zu einer Beeinträchtigung führen könnte (b). Jedenfalls ist nicht nachvollziehbar, dass dies auch noch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung der Fall ist (c).

a. Zweck der Vorschrift ist es, einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch innerhalb einer Behörde oder zwischen Behörden zu gewährleisten. Schutzobjekt des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG und der vergleichbaren Vorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ist hierbei nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d.h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin der eigentliche Vorgang des Überlegens. Die Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung sind ebenso wie das Ergebnis der Willensbildung nicht von § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG geschützt (vgl. OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 -, Juris Rn. 92 f. m.w.N., und dazu BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - BVerwG 7 B 14.11 -, Juris, sowie das o.a. Urteil der Kammer; vgl. zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG: BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - BVerwG 7 C 7.12 - Juris).

Auf der Grundlage des Vorbringens der Beklagten geben jedenfalls TOP 21 des Protokolls vom 25. und 26. September 2007 und TOP 2 des Protokolls vom 25. und 26. März 2009 allein das Beratungsergebnis wieder und können schon deshalb von § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG nicht erfasst sein. Die weiteren streitbefangenen Tagesordnungspunkte können neben einer Problemschilderung und dem ebenfalls nicht geschützten Beratungsergebnis auch Beratungsbeiträge enthalten, die dem Grunde nach unter den Ausschlussgrund fallen können. Dies kann jedoch gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG nur eine teilweise Ablehnung des Informationszugangs rechtfertigen.

Letzteres muss jedoch nicht vertieft werden, denn die Beklagte hat auch hinsichtlich solcher Inhalte der Tagesordnungspunkte, die möglicherweise den Beratungspro-

zess wiedergeben, die weiteren Voraussetzungen des Ausschlussgrundes nicht plausibel dargelegt.

b. § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG setzt eine Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden voraus. Insoweit bedarf es einer Prognose, ob das Bekanntwerden der Information sich auf die Beratungen einer Behörde behindernd oder hemmend auswirken kann. An die Wahrscheinlichkeit der Behinderung oder Hemmung sind hierbei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist. Dies wiederum bemisst sich insbesondere nach dem Gewicht des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Verlauf des in Frage stehenden behördlichen Willensbildungsprozesses (vgl. Urteil der Kammer vom 25. August 2011 - VG 2 K 50.11 - m.w.N.).

Die Beklagte hat zu den konkreten Tagesordnungspunkten und den Inhalten der Beiträge der Teilnehmer aus den jeweils gekennzeichneten Entsendestellen nichts vorgetragen. Daher kann die von der Beklagten geäußerte Befürchtung, Teilnehmer der Ausländerreferentenbesprechung würden ihre Meinung zukünftig nicht mehr oder gerade deswegen äußern, weil sie mit einer späteren Veröffentlichung ihrer Meinung rechnen müssten, nicht nachvollzogen werden. Insoweit müssen auch im Anwendungsbereich des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG die befürchteten negativen Auswirkungen anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar belegt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - Juris Rn. 31).

Die Kammer konnte schon den Angaben der Beklagten in dem Verfahren VG 2 K 50.11 nicht entnehmen, dass der dort fragliche Protokollteil persönliche Erklärungen, Ideen oder Stellungnahmen von Teilnehmern - die möglicherweise sogar namentlich benannt werden - enthält, wie sie Gegenstand des Urteils des OVG Nordrhein-Westfalen vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 - (Juris) waren. So verhält es sich auch hier. Nach Angaben der Beklagten werden Beiträge zu dem jeweiligen Tagesordnungspunkt ohne Nennung des Namens des jeweiligen Referenten durch ein Kürzel der Entsendedienststelle zugeordnet.

Im Übrigen fällt auf, dass auf die Nachfrage der Beklagten nur die Hälfte der teilnehmenden Bundesländer der Informationsgewährung an den Kläger widersprochen hat. Dies könnte darauf hinweisen, dass jedenfalls einige der Teilnehmer die Befürchtungen der Beklagten im Allgemeinen oder jedenfalls bezogen auf ihre Beiträge nicht teilen.

c. Unabhängig davon enthält § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG mit der Wendung „solange“ ausdrücklich eine zeitliche Begrenzung. Die Dauer des Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet. Dieser kann über den Abschluss des laufenden Verfahrens hinausreichen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - BVerwG 7 B 14.11 -, Juris Rn. 5). Wird die Versagung des Informationszugangs im gerichtlichen Verfahren auf den Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG gestützt, bedarf es der substantiierten Darlegung durch die Behörde, dass die Bekanntgabe der streitigen Informationen auch zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Verpflichtungsbegehren noch die Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 - OVG 12 B 6.10 -, Juris Rn. 31). Pauschale Erwägungen losgelöst vom jeweiligen Beratungsgegenstand genügen diesen Anforderungen nicht.

Die Auffassung der Beklagten zielt der Sache nach darauf ab, die Protokolle der Ausländerreferentenbesprechung ohne inhaltliche Überprüfung generell vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes auszunehmen. Insoweit überzeugt auch der Vergleich mit der nach § 16 Abs. 1 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gebildeten Kommission nicht. Denn diese Kommission ist mit unabhängigen Experten besetzt, die vertraulich tagen und einstimmige Beschlüsse fassen müssen, die für die Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln von Bedeutung sind (vgl. dazu OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 -, Juris Rn. 2 f.). Die Ausländerreferentenbesprechung ist hingegen eine von vielen Bundesländer-Besprechungen, die auf der Arbeitsebene der zuständigen Referenten Entscheidungen der dazu berufenen Amtsträger bloß vorbereiten. Dabei müssen die Referenten nach der Wertung des Informationsfreiheitsgesetzes grundsätzlich damit rechnen, dass Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer mit ihrer amtlichen Tätigkeit in Verbindung gebracht werden, wenn kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist (vgl. § 5 Abs. 4 IFG). Allerdings besteht selbst diese Gefahr bei den hier relevanten Protokollen nicht, da die dort festgehaltenen Äußerungen nach Angaben der Beklagten ohne Nennung des Namens des jeweiligen Referenten durch ein Kürzel der Entsendedienststelle zugeordnet werden. Es ist auch wegen dieses bloß mittelbaren Bezug eines Beitrags zu der Person eines Referenten nicht nachvollziehbar, dass dessen Bekanntwerden sich Jahre nach der Äußerung noch auf die aktuellen Beratungen auswirken könnte.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Gründe für eine Zulassung der Berufung (§§ 124a Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO) liegen nicht vor. Insbesondere ist die Auslegung der §§ 7 Abs. 1 Satz 1 und 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist 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) zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe schriftlich oder in elektronischer Form darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. 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.

Becker

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 Obergerverwaltungsgericht 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.

Becker

Ausgefertigt



Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle
/Gib