

Gericht:	VG Berlin 2. Kammer
Entscheidungsdatum:	29.11.2012
Aktenzeichen:	2 K 28.12
ECLI:	ECLI:DE:VGBE:2012:1129.2K28.12.0A
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	§ 1 Abs 1 S 1 IFG, § 3 Nr 4 IFG, § 7 Abs 1 S 1 IFG, § 5 FinDAG, § 7 FinDAG ... mehr

Anspruch auf Gewährung von Akteneinsicht in die Wortprotokolle und Niederschriften des Verwaltungsrats der BaFin

Orientierungssatz

1. Was nach anderen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim.(Rn.33)
2. Sowohl Verlauf als auch Inhalt der Sitzungen des Verwaltungsrats der BaFin unterliegen als Tatsachen der Geheimhaltung, wobei die Geheimhaltungspflicht auch den Inhalt der Protokolle und der Niederschriften erfasst.(Rn.34)

Verfahrensgang

nachgehend BVerwG, 28. Juli 2016, 7 C 3/15, Urteil

Tenor

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

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

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

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger begehrt Zugang zu Informationen der Beklagten.

- 2 Der Kläger war von 2006 bis zum 30. Juni 2010 als Leiter der Gruppe „Informationstechnologie“ bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) tätig. Zum 1. Juli 2010 wurde er von seiner Gruppenleiterfunktion abgelöst und sein Arbeitsverhältnis durch Aufhebungsvertrag zum 28. Februar 2011 beendet. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) der Beklagten führt die Rechts- und Fachaufsicht über die BaFin.
- 3 Mit mehreren Schreiben wandte sich der Kläger im Frühjahr 2011 an die Beklagte mit dem Begehren auf Akteneinsicht in Unterlagen des BMF, die einen Bezug zu seiner vormaligen Tätigkeit oder Funktion bei der BaFin haben. Am 6. Juli 2011 erhielt er daraufhin Akteneinsicht in die Protokolle der sog. Aufsichtsgespräche zwischen Vertretern der BaFin und des BMF vom 11. Dezember 2009, 22. Februar 2010 und 2. Juli 2010.
- 4 Mit Schreiben vom 20. September 2011 beantragte der Kläger bei der Beklagten u.a. Einsicht in sämtliche Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats und des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses der BaFin nebst allen Vorlagen, Berichten und ergänzenden Dokumenten (z.B. Anlagen) aus dem Zeitraum März 2006 bis Februar 2011, die den Bereich „Informationstechnologie“ der BaFin betreffen und die einen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu seiner Person, zu seiner vormaligen Tätigkeit oder zu seiner vormaligen Funktion aufweisen. Ferner beantragte er Einsicht in sämtliche Protokolle der sog. Aufsichtsgespräche zwischen Vertretern der BaFin und des BMF nebst allen Vorlagen, Berichten und ergänzenden Dokumenten (z.B. Anlagen) aus dem Zeitraum März 2006 bis Februar 2011, die den Bereich „Informationstechnologie“ der BaFin betreffen oder die einen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu seiner Person, zu seiner vormaligen Tätigkeit oder zu seiner vormaligen Funktion aufweisen.
- 5 Die Protokolle des Verwaltungsrats vom 1. Juli 2010 und vom 25. November 2010 enthalten Angaben zum Bereich „Informationstechnologie“ und/oder zur Person des Klägers oder zu seiner vormaligen Funktion. Sie liegen der Beklagten jeweils als Wortprotokoll und als Niederschrift vor. Die Protokolle des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses (HKPA) vom 3. März 2010 und vom 10. Juni 2010 betreffen den Bereich „Informationstechnologie“ und liegen der Beklagten jeweils nur als Niederschrift (Ergebnisprotokoll) vor. Über die sog. Aufsichtsgespräche existieren bei der Beklagten Protokolle. Das vom Kläger noch nicht eingesehene Protokoll vom 2. Dezember 2010 befasst sich mit dem Nachfolger des Klägers im Bereich „Informationstechnologie“ bei der BaFin.
- 6 Mit Bescheid vom 2. November 2011 lehnte die Beklagte eine Akteneinsicht in die Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats und des HKPA unter Verweis auf § 3 Nr. 4 IFG und § 3 Nr. 3 b IFG ab. Die Sitzungen seien nach § 6 Abs. 1 der Satzung der BaFin und § 3 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin nicht öffentlich und die Mitarbeiter der Beklagten und der BaFin unterlägen hinsichtlich der Beratungsinhalte Verschwiegenheitspflichten nach § 67 BBG und § 11 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG). Zudem würde eine Veröffentlichung der Protokolle die Beratungen des Verwaltungsrats bzw. seines Ausschusses beeinträchtigen. Die Beratungen befassten sich u.a. mit der Bewertung der Lage der beaufsichtigten Finanzdienstleister oder auch Personalangelegenheiten; eine unbefangene Entscheidungsfindung und Wirksamkeit der Arbeit des Verwaltungsrats beruhten auf der Vertraulichkeit seiner Beratungen.

- 7 Ferner wies die Beklagte darauf hin, dass sie über keine weiteren, dem Kläger noch nicht zugänglich gemachten Aufzeichnungen zu Aufsichtsgesprächen mit Bezug zu seiner Person oder Tätigkeit und Funktion als IT-Gruppenleiter im einschlägigen Zeitraum verfüge.
- 8 Mit dem hiergegen am 25. November 2011 erhobenen Widerspruch machte der Kläger geltend, dass § 3 Nr. 3 b IFG nicht einschlägig sei, da hinsichtlich jeden Protokolls eine Beeinträchtigung des Schutzgutes dargelegt werden müsse und die Vorschrift nach Abschluss der Beratungen nicht mehr anwendbar sei. Auch § 3 Nr. 4 IFG sei nicht einschlägig, da die genannten Regelungen in der Satzung und der Geschäftsordnung keine Gesetze im formellen Sinne seien. Sie könnten auch nicht auf ein Gesetz im formellen Sinne zurückgeführt werden, da das FinDAG keine gesetzliche Ermächtigung für die Anordnung einer den Informationszugang ausschließenden Vertraulichkeit enthalte. Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit reiche für eine Informationsverweigerung ebenfalls nicht aus. Auch mit § 11 FinDAG könne ein Informationszugang nicht verweigert werden. Die hiernach in Bezug genommenen Geheimhaltungsregelungen in § 9 KWG oder in § 8 WpHG, die insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der beaufsichtigten Institute betreffen, seien nicht Gegenstand des beantragten Informationszugangs, der sich auf den Bereich Informationstechnologie und seine Person, seine vormalige Tätigkeit sowie seine vormalige Funktion beschränke. Dem Anspruch auf Informationszugang könne auch § 9 Abs. 3 IFG nicht entgeggehalten werden.
- 9 Mit Widerspruchsbescheid vom 20. Februar 2012 wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus: Der Kläger habe Einsicht in die Protokolle der ersten drei Aufsichtsgespräche erhalten. Im vierten Protokoll vom 2. Dezember 2010 sei das Thema Informationstechnologie nur mit einem Satz behandelt worden, der sich ausschließlich auf die Person des Nachfolgers des Klägers beziehe. Einem Anspruch auf Zugang zu den Protokollen der Sitzungen des Verwaltungsrats und des HKPA stünden die Satzung der BaFin und die Geschäftsordnung des Verwaltungsrats entgegen, wonach Sitzungen des Verwaltungsrats nicht öffentlich seien. Bei der Satzung und der Geschäftsordnung handele es sich auch um Rechtsvorschriften i.S.d. § 3 Nr. 4 IFG. Eine Einschränkung des Begriffs lediglich auf Gesetze im formellen Sinne sehe die Regelung nicht vor. Die Protokolle enthielten zudem Inhalte, die der Verschwiegenheitspflicht des § 11 FinDAG i.V.m. § 9 KWG unterlägen. Einem Anspruch auf Zugang zu den Protokollen stehe auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b IFG entgegen. Das Bekanntwerden der Protokolle würde die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen beeinträchtigen. Dies gelte auch noch nach Abschluss der Beratungen. Denn Aufgabe des Verwaltungsrats sei die Überwachung der Geschäftsführung der BaFin und die beratende Unterstützung der Geschäftsführung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Zu den Beratungsthemen zählten Entwicklungen im Finanzsektor, die Lage der beaufsichtigten Finanzdienstleister, Haushalts- und Organisationsfragen der BaFin oder auch Personalangelegenheiten. Der HKPA - ein Unterausschuss des Verwaltungsrats - bereite die Verwaltungsrats-sitzungen vor und befasse sich im Wesentlichen mit dem Haushaltsplan der BaFin sowie mit Prüfungen der Abschlussprüfer, des Bundesrechnungshofes und der Innenrevision.
- 10 Auch eine teilweise Einsichtnahme in die Protokolle komme nicht in Betracht, da ein Unkenntlichmachen oder Schwärzen sämtlicher schützenswerter Passagen sinnerhaltend nicht möglich sei, ohne die schützenswerten Belange zu beeinträchtigen.
- 11 Mit der am 9. März 2012 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren auf Einsicht in die Passagen der Wortprotokolle und Niederschriften der Verwaltungsrats-sitzungen

vom 1. Juli 2010 und vom 25. November 2010, die Niederschriften der HKPA-Sitzungen vom 3. März 2010 und vom 10. Juni 2010 sowie in das Protokoll des Aufsichtsgesprächs vom 2. Dezember 2010 weiter, die den Bereich „Informationstechnologie“ der BaFin betreffen und die einen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu seiner Person, zu seiner vormaligen Tätigkeit oder zu seiner vormaligen Funktion aufweisen.

- 12 Nachdem die Beklagte in der mündlichen Verhandlung aus dem Protokoll des Aufsichtsgesprächs vom 2. Dezember 2010 die den Nachfolger des Klägers im Bereich der „Informationstechnologie“ der BaFin betreffende Passage zu Protokoll gegeben hat, haben die Beteiligten den Rechtsstreit insoweit übereinstimmend für erledigt erklärt.
- 13 Zur Begründung der Klage führt der Kläger im Wesentlichen an: Der Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 3 b IFG könne seinem Informationsanspruch nicht entgegengehalten werden, da die Vorschrift nur den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung schütze, nicht dagegen die Tatsachengrundlagen sowie das Ergebnis der Willensbildung. Der Ablehnungsgrund sei auch zeitlich beschränkt. Da es sich um längst abgeschlossene Beratungsgegenstände handle - er sei aus den Diensten der BaFin ausgeschieden - könne sich die Beklagte hierauf nicht mehr berufen. Auch § 3 Nr. 4 IFG stehe einer Akteneinsicht nicht entgegen. Bei der Satzung der BaFin und bei der Geschäftsordnung ihres Verwaltungsrats handle es sich nicht um Rechtsvorschriften im Sinne dieser Regelung.
- 14 Der Kläger beantragt,
- 15 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. November 2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20. Februar 2012 zu verpflichten, ihm Einsicht zu gewähren in:
- 16 1. das Wortprotokoll des Verwaltungsrates der BaFin vom 1. Juli 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 10 8. Zeile von unten bis Seite 11 Zeile 19 von oben; Seite 20 Zeilen 12 bis 14 und Seite 20 letzte Zeile bis Seite 21 Zeile 30; Seite 22 Zeilen 26 und 27; Seite 23 Zeilen 9 bis 33; Seite 24 Zeilen 26 bis 34; Seite 25 Zeilen 8 bis 27.
- 17 2. die Niederschrift des Verwaltungsrates der BaFin vom 1. Juli 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 5 Zeilen 19 bis 26; Seite 7 Zeilen 17 bis 24 und Zeilen 40 bis 43; Seite 8 Zeilen 1 bis 7.
- 18 3. das Wortprotokoll des Verwaltungsrates der BaFin vom 25. November 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 9 Zeilen 1 bis 28; Seite 40 die letzten 5 Zeilen; Seite 41 Zeilen 6 bis 13.
- 19 4. die Niederschrift des Verwaltungsrates vom 25. November 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 4 Zeilen 4 bis 9; Seite 9 Zeilen 9 bis 12 und Zeilen 23 bis 30.
- 20 5. das Ergebnisprotokoll des HKPA vom 3. März 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 2 ab Zeile 12 bis Seite 3 Zeile 12.

hördern des Bundes (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - BVerwG 7 C 3.11 - juris). Der Kläger erstrebt auch Zugang zu amtlichen Informationen. Denn bei den Wortprotokollen und Niederschriften des Verwaltungsrats und den Ergebnisprotokollen des HKPA handelt es sich um amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen im Sinne von § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG.

- 30 Das BMF ist auch zur Verfügung über die Protokolle des Verwaltungsrats und des HKPA der BaFin berechtigt. Nach der als Zuständigkeitsbestimmung ausgestalteten Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG entscheidet diejenige Behörde über den Informationszugang, der die Verfügungsberechtigung zusteht.
- 31 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - juris Rn. 27 f.).
- 32 Hier handelt es sich zwar um von der BaFin erstellte Protokolle, da der Verwaltungsrat ein Organ der BaFin ist (§ 5 Abs. 1 FinDAG). Die Beklagte nimmt aber, da sie die Rechts- und Fachaufsicht - auch durch den Verwaltungsrat (sie stellt den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter) - über die BaFin ausübt (vgl. §§ 2, 7 FinDAG), eine eigene Aufgabe wahr. Sie hat mithin die Informationen im Rahmen der Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben erhalten. Die Protokolle sind auch unstreitig in den Aktenbestand des BMF übernommen worden.
- 33 Dem Informationsbegehren des Klägers steht jedoch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG entgegen. Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. § 3 Nr. 4 IFG regelt das Konkurrenzverhältnis zwischen dem Informationsfreiheitsgesetz und Vorschriften, die eine Geheimhaltungspflicht anordnen, sei es in Form von Berufsgeheimnissen, besonderen Amtsgeheimnissen oder der Einstufung einer Information als Verschlussache. Was nach anderen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - BVerwG 7 C 22.08 - juris).
- 34 Dies ist hier der Fall, da die Informationen in den Protokollen und Niederschriften einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegen. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin vom 29. April 2002 (BGBl. I S. 1500), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) und § 3 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin sind die Sitzungen des Verwaltungsrats nicht öffentlich. Daraus folgt, dass sowohl Verlauf als auch Inhalt der Sitzungen als Tatsachen der Geheimhaltung unterliegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 - 7 C 4.07 - juris Rn. 16 f. zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG für die Sitzungen des Kreistages

und seiner Ausschüsse aufgrund der in § 7 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Rhein-Kreises Neuss vorgesehenen Möglichkeit, die Öffentlichkeit durch Beschluss auszuschließen; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. November 2008 - 12 B 50.07 - juris Rn. 29 zu § 3 Nr. 4 IFG für § 37 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates, wonach die Verhandlungen der Ausschüsse vertraulich sind). Damit erfasst die Geheimhaltungspflicht auch den Inhalt der Protokolle und der Niederschriften, ohne dass es dafür noch einer gesonderten ausdrücklichen Anordnung der Vertraulichkeit bedarf; denn die Wortprotokolle geben den der Geheimhaltung unterliegenden Verlauf und den Inhalt der Sitzungen vollständig wieder und in den Niederschriften sind die behandelten Tagesordnungspunkte, der wesentliche Gang der Beratung, die Anträge und die wesentliche Argumentation insbesondere bei entgegen gesetzten Standpunkten sowie Abstimmungsergebnisse und der Inhalt der Beschlüsse aufzunehmen (vgl. § 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin). Zudem liefe die Anordnung der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen ins Leere, erfasste diese nicht auch die hierzu geführten Protokolle und Niederschriften.

- 35 Einer Übertragung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 27. September 2007, a.a.O.) auf diesen Fall steht auch nicht entgegen, dass hier durch § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin und § 3 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin generell die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen angeordnet worden ist, während in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall die maßgebliche Geschäftsordnung lediglich die Möglichkeit vorsah, die Öffentlichkeit durch Beschluss auszuschließen, wenn es das öffentliche Wohl oder die Wahrung schutzwürdiger Interessen erfordert. Denn die dort für den Einzelfall vorgesehene Möglichkeit, die Öffentlichkeit auszuschließen ist hier typisierend aufgrund der dem Verwaltungsrat zugewiesenen (sensiblen) Aufgaben nach § 7 Abs. 1 FinDAG (u.a. Überwachung der Geschäftsführung) für alle Sitzungen angeordnet worden (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2011 - 7 C 6.10 - juris Rn. 15).
- 36 Unerheblich ist, dass es sich bei der Satzung der BaFin und der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin nicht um Gesetze im formellen Sinne handelt. Es kann offen bleiben, ob der Gesetzgeber mit dem Begriff „Rechtsvorschrift“ i.S.d. § 3 Nr. 4 IFG ein Gesetz im formellen Sinne meint, oder ob auch eine untergesetzliche Rechtsvorschrift genügt. Denn die einschlägigen Regelungen in der Satzung der BaFin und der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin sind jedenfalls auf gesetzliche Grundlagen (§ 5 Abs. 2 und 3 FinDAG und §§ 7 Abs. 2, 11 Satz 2 FinDAG) zurückzuführen, was genügt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2007, a.a.O. juris Rn. 17 zu Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. a Umweltinformations-RL, wonach der Zugang zu Umweltinformationen u.a. abgelehnt werden kann, wenn die Vertraulichkeit „gesetzlich“ vorgesehen ist; OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O. zur Geschäftsordnung des Bundesrates).
- 37 Da der HKPA ein aus Verwaltungsratsmitgliedern bestehender Unterausschuss des Verwaltungsrats ist, gilt für ihn nichts anderes.
- 38 Hiernach bedarf es keiner Entscheidung mehr, ob dem Anspruch auf Informationszugang daneben auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 lit. b IFG entgegensteht.
- 39 Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 154 Abs. 1, 161 Abs. 2 VwGO. Dem Kläger waren auch die Kosten für den erledigten Teil des Streitgegenstandes aufzuerlegen, da die Beklagte - unabhängig von der Frage, ob der erledigte Teil überhaupt vom ursprüngli-

chen Klagebegehren erfasst war (vgl. Klageschrift vom 9. März 2012 S. 2) - jedenfalls nur zu einem geringen Teil unterlegen wäre (vgl. § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO).

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

41 Die Berufung wird gemäß § 124 a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen, weil die Rechtssache hinsichtlich der Auslegung des § 3 Nr. 4 IFG grundsätzliche Bedeutung hat.

42 **BESCHLUSS**

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

44 5.000,00 Euro

45 festgesetzt.