

10 K 822/11



VERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des Herrn A., A-Straße, A-Stadt,

- Kläger -

g e g e n

das Ministerium für Inneres, Kultur und Europa, Franz-Josef-Röder-Straße
21, 66119 Saarbrücken, - -

- Beklagter -

w e g e n Zugang zu Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz

hat die 10. Kammer des Verwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Sauer und die Richter
am Verwaltungsgericht Schmit und Engel sowie die ehrenamtlichen Richter
aufgrund der Beratung vom 26. April 2012

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung eines Betrages in Höhe der sich aus dem Kostenfestsetzungsbeschluss ergebenden Kostenschuld abwenden, sofern nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

T A T B E S T A N D

Mit E-Mail vom 03.03.2011 beantragte der Kläger beim Beklagten den Zugang zu den Protokollen der Ausländerreferentenbesprechungen von 2007 bis 2010 und präzisierte sein Begehren auf Zugang zu Informationen nach Überlassung der Tagesordnungspunkte dieser Ausländerreferentenbesprechungen mit E-Mail vom 15.04.2011 auf näher bezeichnete 18 Tagesordnungspunkte aus den Ausländerreferentenbesprechungen im April 2007, September 2007, April 2008, Oktober 2008, März 2009 und September 2009.

Mit Bescheid vom 27.05.2011 lehnte der Beklagte den so präzisierten Antrag ab und berief sich zur Begründung darauf, dass ihm die Entscheidungszuständigkeit nach § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht zustehe und der Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 3 b) IFG eingreife. Zur weiteren Begründung hierzu führte er unter anderem aus, dass die Entscheidungszuständigkeit nach § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG einer Behörde grundsätzlich nur für eigene, von ihr selbst erhobene Informationen zukomme. Bei Informationen, die eine Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalte, sei maßgebend darauf abzustellen, ob die Behörde über diese Informationen kraft Gesetzes oder gegebenenfalls

stillschweigender Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhalte. Die Verknüpfung der Entscheidungszuständigkeit über einen Informationszugangsantrag mit der Verfügungsberechtigung über die begehrte Information bewirke im Innenverhältnis eine Konzentration der zur Zugangsgewährung befugten Stelle, wenn die begehrte Information bei mehreren Behörden vorhanden sei. Hierzu sei auf die Federführung im Vergleich zu anderen Behörden oder die Sachnähe zur Entscheidung über etwaige Ausnahmegründe nach den §§ 3 bis 6 IFG abzustellen, um ein sogenanntes „Behörden-Shopping“ zu vermeiden. Verfügungsberechtigt sei mithin regelmäßig die federführende Behörde. Dies sei für die hier fraglichen Protokolle der Ausländerreferentenbesprechungen das Bundesministerium des Innern, von dem diese Protokolle erstellt und den fachlich zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen der Länder übermittelt würden. Dabei diene die Übermittlung der Protokolle der Unterrichtung der Länder, um einen gesetzeskonformen Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts durch eine gleichförmige Fachaufsicht über deren Ausländerbehörden sicherzustellen. Durch diese Übermittlung erhielten die empfangenden Behörden der Länder weder kraft Gesetzes noch kraft einer Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht. Die in den Protokollauszügen verschrifteten Äußerungen und Bewertungen der teilnehmenden Vertreter des Bundes und der Länder blieben zudem amtliche Informationen der jeweiligen entsendeten Bundes- und Landesbehörden. Die Verschriftung im Protokoll der Ausländerreferentenbesprechung durch das Bundesministerium des Innern begründe in Ermangelung einer gesetzlichen oder sonst einvernehmlichen Regelung der Besprechungsteilnehmer keine Verfügungsberechtigung i. S. v. § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG zugunsten einer anderen Stelle. Ein Informationszugang zu diesen Informationen könne nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und bei Landesbehörden nach dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht der jeweiligen Bundesländer begehrt werden. Eine Zuständigkeit des Beklagten ergebe sich insoweit nicht.

Zudem bestehe nach § 3 Nr. 3 b) IFG ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratung von Behörden beeinträchtigt würden. Durch das Bekanntwerden der von dem Antrag des Klägers auf Informationszugang umfassten Protokolle bzw. Tagesordnungspunkte würde sich eine derartige Beeinträchtigung ergeben, zumal an den Grad der Wahrscheinlichkeit einer derartigen Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen keine hohen Anforderungen zu stellen seien. Bei den Besprechungen handele es sich um ein Treffen auf vertraulicher

Fachebene; zudem sei angesichts der Empfindlichkeit der Materie dem Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen der Vorrang einzuräumen, zumal die Beschlussfassung ein hohes Maß an Kompromissbereitschaft erfordere. Dabei sei weiter zu berücksichtigen, dass die Protokolle nicht als reine Ergebnisprotokolle geführt würden, sondern den Verlauf der Debatte mit Nennung der von den jeweiligen Bundes- und Ländervertretern eingenommenen Positionen wiedergebe.

Gegen den ihm am 01.06.2011 zugestellten Bescheid legte der Kläger am 03.06.2011 Widerspruch ein. Zur Begründung berief er sich im Wesentlichen darauf, dass für die Verfügungsberechtigung i. S. v. § 7 Abs. 1 IFG Herkunft und Urheberschaft keine Rolle spielten. Durch die Übersendung der Protokolle an den Beklagten werde dieses auch zur Verfügung darüber zu seinen amtlichen Zwecken namentlich des Vollzugs ausländerrechtlicher Regelungen befugt. Eine Auslegung des § 7 Abs. 1 IFG dahingehend, dass über amtliche Informationen, über die mehrere auskunftspflichtige Stellen verfügten, nur diejenige Stelle verfügungsberechtigt sei, die sie erstellt habe oder die federführend sei, laufe dem Zweck des IFG zuwider. Zunächst sei eine solche Auslegung dem Gesetz nicht zu entnehmen. Zudem gebe es vorliegend bereits wegen Art. 83 GG keine „Federführung“ des Bundes. Diesbezüglich vom Beklagten herangezogene Kommentatoren übersähen, dass auch die Frage, welche Informationen bei einer bestimmten Behörde vorhanden seien, an sich eine amtliche Information i. S. v. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG sei. Das Gesetz diene unter anderem der Kontrolle der Behörden, so dass es interessierten Bürgern deshalb auch möglich sein müsse, im Wege des Informationszugangs die Aktenführung einer Behörde zu überprüfen. Dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit habe ausschließen wollen, sei nicht ersichtlich. Auch könne sich der Beklagte nicht auf Beeinträchtigung der Beratungen i. S. v. § 3 Nr. 3 b) IFG berufen, weil es an jeglicher Darlegung fehle, inwiefern das Bekanntwerden des konkreten Protokollinhalts zu einzelnen Tagesordnungspunkten nachteilige Auswirkungen auf die Beratung zu diesem einen Gegenstand haben könnten. Die meisten der konkreten Beratungsgegenstände dürften zudem längst abgeschlossen sein, so dass nachteilige Auswirkungen nicht mehr befürchtet werden könnten. Nach Abschluss der Beratungen entfalle der Ausnahmetatbestand regelmäßig, wie dies das Wort „solange“ in der Vorschrift belege. Das Gesetz schütze die Verwaltung nicht davor, dass ihre Beratungen und Entscheidungsfindungsprozesse nicht nachträglich aufgrund amtlicher Aufzeichnungen u. ä. nachvollzogen werden könnten.

Mit Bescheid vom 05.08.2011 wies der Beklagte den Widerspruch des Klägers zurück und vertiefte im Einzelnen die bereits zur Begründung des Ausgangsbescheides dargelegten Gründe.

Gegen den an ihn am 10.08.2011 zugestellten Bescheid erhob der Kläger am 08.09.2011 Klage, mit der er sein Begehren weiter verfolgt. Zur Begründung tritt er den Gründen der angefochtenen Bescheide unter Darlegung im Einzelnen und Vertiefung seiner bereits zur Begründung des Widerspruchs vorgetragenen Argumentation entgegen.

Der Kläger beantragt schriftsätzlich,

das Saarland „unter Aufhebung des Bescheides seines MI vom 27.05.2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 05.08.2011, Az. B 3 55/5, zugestellt am 10.08.2011 zu verpflichten, dem Kläger gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG Zugang zu folgender seiner amtlichen Informationen zu gewähren:

Protokollauszug zu:

- TOP 5, 6 und 7 der Ausländerreferentenbesprechung (folgend ARB) im April 2007,
- TOP 21 der Ausländerreferentenbesprechung im September 2007,
- TOP 11, 12, 13, 14, 22 und 28 der Ausländerreferentenbesprechung im April 2008,
- TOP 4, 10, 15 und 30 a) der Ausländerreferentenbesprechung im Oktober 2008,
- TOP 2, 3, und 20 der Ausländerreferentenbesprechung im März 2009 und
- TOP 16 der Ausländerreferentenbesprechung im September 2009.“

Der Beklagte beantragt schriftsätzlich,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung beruft er sich unter Darlegung im Einzelnen auf die Gründe der angefochtenen Bescheide.

Der Beklagte hat mit Schriftsatz vom 20.01.2012, der Kläger mit Schriftsatz vom 11.02.2012 auf mündliche Verhandlung verzichtet.

Wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des von dem Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgangs, der Gegenstand der Beratung war, Bezug genommen.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Nachdem die Beteiligten übereinstimmend auf mündliche Verhandlung verzichtet haben, ergeht die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung im schriftlichen Verfahren (§ 101 Abs. 2 VwGO).

Der im Wege der Verpflichtungsklage vom Kläger zulässigerweise gestellte Antrag auf Protokollauszüge von bestimmten Tagesordnungspunkten verschiedener Ausländerreferentenbesprechungen des Bundes und der Länder ist nicht begründet mit der Folge, dass der Kläger durch die zugrunde liegenden ablehnenden Entscheidungen des Beklagten nicht in seinen Rechten verletzt wird.

Der Kläger hat gegenüber dem Beklagten keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten Informationen auf der Grundlage von § 1 Abs. 1 IFG vom 12.07.2006 (Amtsblatt S. 1624) i. d. F. des Gesetzes vom 18.11.2010 (Amtsblatt I S. 2588) i. V. m. §§ 1 bis 9 und 11 IFG vom 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722) des Bundes in der jeweiligen Fassung. Nach den gemäß dem Saarländischen Informationsfreiheitsgesetz in entsprechender Anwendung heranzuziehenden Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes entscheidet gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG – Bund über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

vgl. Urteil vom 03.11.2011, 7 C 4.11, vgl. etwa NVwZ 2012, 251 ff.

ist hierzu geklärt, dass nach dieser Vorschrift diejenige Behörde über den Informationszugang zu entscheiden hat, der die Verfügungsberechtigung über die Information, auf die der jeweilige Antrag gerichtet ist, zusteht. Dazu führt das Bundesverwaltungsgericht weiter aus, dass das Gesetz mit diesem

Kriterium deutlich mache, dass die lediglich faktische Verfügungsmöglichkeit im Unterschied etwa zu der entsprechenden Regelung des Umweltinformationsgesetzes nicht ausreiche. Die so verstandene Verfügungsberechtigung liege nicht bereits dann vor, wenn die Information nach formalen Kriterien ordnungsgemäß Teil der Akten der grundsätzlich informationspflichtigen Behörde sei. Die ordnungsgemäße Zugehörigkeit zu den Akten sei nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Verfügungsberechtigung. Verfügungsberechtigt sei grundsätzlich deren Urheber. Demjenigen, der die Information im Rahmen der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben erhoben oder selbst geschaffen habe, sei sie auch zur weiteren Verwendung zugewiesen. Das umfasse auch die Entscheidung, welchem Personenkreis sie zugänglich gemacht werden solle (und dürfe). Werde die Information im weiteren Verlauf anderen Behörden übermittelt und sei sie demnach an mehreren Stellen verfügbar, solle mit dem Merkmal der Verfügungsberechtigung eine sachangemessene Entscheidungszuständigkeit ermöglicht werden, die sowohl der Aufgabenverteilung auf Seiten der Behörden als auch dem Interesse der Informationsberechtigten an einer aus ihrer Sicht nachvollziehbaren Bestimmung der auskunftspflichtigen Stelle Rechnung trage. Insbesondere angesichts der umfangreichen Abstimmungspraxis unter den Behörden, aufgrund derer diese in großem Umfang als Teil der bei ihnen geführten Akten über Informationen verfügten, die nicht von ihnen erhoben worden seien, sollten die Verfahren auf Informationszugang bei der Behörde konzentriert werden, der die größte Sachnähe zum Verfahren zukomme bzw. die die Verfügungsführung inne habe. Dies sei, vorbehaltlich eines Übergangs der Verfügungsberechtigung, der Urheber der Information, der seine Verfügungsberechtigung bei einer Weitergabe nicht ohne weiteres verliere, zumal wenn er diese Informationen weiterhin (auch) in seinem Aktenbestand behalte.

Vgl. zur Problematik weiter: Fluck in Fluck/Theuer, UIG, 18. Aktualisierung, März 2007, A II, § 7 IFG Rdn. 56 ff.; Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, § 7 Rdn. 2 ff.; Rossi, IFG, 2005, § 7 Rdn. 19 ff.; Schoch, IFG, 2009, § 7 Rdn. 27 ff.

Ausgehend von diesen überzeugenden Überlegungen, denen die Kammer folgt, ist vorliegend maßgeblich, dass Urheber der hier verfahrensgegenständlichen Protokolle der Ausländerreferentenbesprechungen, aus denen der Kläger Informationen zu bestimmten Tagesordnungspunkten und Besprechungsterminen begehrt,

das unstreitig Protokoll führende Bundesministerium des Innern ist. Dieses bleibt nach Auffassung der Kammer auch bei einer Übersendung der fraglichen Protokolle an die Länderministerien und damit auch an den Beklagten in vollem Umfang verfügungsberechtigt über die entsprechenden Informationen in diesen Protokollen. Zwar sind in den Protokollen, wie der Beklagte ausgeführt hat, nicht lediglich die Ergebnisse von Besprechungen festgehalten, sondern auch die Erklärungen der entsprechenden Ausländerreferenten des Bundes und der verschiedenen Bundesländer. Finden deren einzelne Diskussionsbeiträge und/oder Erklärungen nach Maßgabe der durch das Bundesministerium des Innern geführten und verantworteten Protokollierung ihren Ausdruck in den Protokollen, so hält die protokollführende Behörde gerade und zugleich die Verantwortlichkeit für die Urheberschaft und Richtigkeit der in das Protokoll aufgenommenen Erklärungen. Die einzelnen Länder bzw. Länderreferenten, die bei einer späteren Durchsicht der ihnen regelmäßig zu übersendenden Protokolle die von ihnen abgegebenen Erklärungen nicht, nicht vollständig oder nicht richtig berücksichtigt finden, sind demnach gehalten, beim Bundesministerium des Innern entsprechende Protokollberichtigungen oder -ergänzungen, die erforderlichenfalls unter dessen Federführung mit den übrigen Ländern abzustimmen sein werden, zu beantragen. Diese Überlegung spricht eindeutig für die auch nach einer Versendung verbleibende Verantwortung für die inhaltliche Richtigkeit der Protokollierung beim Bundesministerium des Innern und belegt damit zugleich dessen bereits in der Urheberschaft begründete und über die Herstellung des Ursprungsdokuments hinaus verbleibende Verfügungsmacht. Daher bleibt selbst dann, wenn mit der Weiterleitung der hier fraglichen Protokolle an den Beklagten ein eigenes Verfügungsrecht – etwa im Sinne dienstlicher Verwendung durch Information nachgeordneter Behörden oder Vorlage in verwaltungsgerichtlichen Verfahren – im Einzelfall entstehen sollte, es bei der Verfügungsberechtigung im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes mit der Folge, dass sich der Information suchende Bürger weiterhin alleine an den Urheber der Information halten muss, um sein Informationsrecht nach dem IFG wahrzunehmen. Dies ist hier eindeutig das Bundesministerium des Innern und nicht der Beklagte.

Scheidet mithin eine Verpflichtung des Beklagten zur Gewährung des vom Kläger beantragten Informationszugangs von vorneherein aus, bedarf es keiner Erörterung der weiter aufgeworfenen Fragen, ob der Beklagte nur über diejenigen Protokollteile verfügungsberechtigt ist, die sich auf das beziehen, was der von ihm entsandte Vertreter in der

Ausländerreferentenbesprechung zu Protokoll erklärt hat, und kommt es auch nicht darauf an, ob einer Abgabe der fraglichen Informationen an den Kläger die Beeinträchtigung der Beratung i. S. v. § 3 Nr. 3 b) IFG entgegen bzw. noch entgegensteht.

Nach allem ist die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können **innerhalb eines Monats** nach Zustellung des Urteils die **Zulassung der Berufung** durch das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes in Saarlouis **beantragen**.

Der Antrag ist bei dem **Verwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis**, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb **von zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem **Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis**, einzureichen.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder

5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem **Oberverwaltungsgericht** müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren sowie bei Kosten- und Streitwertbeschwerden, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte und die in § 67 Abs. 4 Sätze 3, 4 und 7 i.V.m. Abs. 2 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen.

gez. Sauer

Schmit

Engel

Beschluss

Der Streitwert wird gemäß §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,-- Euro festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Festsetzung des Streitwerts steht den Beteiligten oder sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes in Saarlouis, zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis**, einzulegen.

Die Beschwerde ist nur bis zum Ablauf von **sechs Monaten** nach Eintritt der Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder anderweitiger Erledigung zulässig.

gez. Sauer

Schmit

Engel

Saarlouis, 07.05.2012

Ausgefertigt:

**Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle**

Leitsätze:

- 1. Über den Informationszugang nach dem IFG-Saar hat diejenige Behörde zu entscheiden, der die Verfügungsberechtigung über die Information zusteht.**
- 2. Das ist im Falle von vom BMI gefertigten Protokollen der Ausländerreferentenbesprechungen der BMI als Urheber.**