

Gericht:	VG Berlin 2. Kammer	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	04.07.2019	Normen:	§ 3 Nr 3a IFG, § 3 Nr 3b IFG, § 3 Nr 4 Alt 4 IFG, § 3 Nr 7 IFG, § 5 Abs 1 S 1 IFG, § 5 Abs 3 IFG
Aktenzeichen:	2 K 178.18		
Dokumenttyp:	Urteil		

Informationsrechtlicher Zugang zu Sitzungsprotokollen des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen

Tenor

Die Beklagte wird unter entsprechender Aufhebung des Bescheids des Bundesministeriums der Finanzen vom 13. Juli 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 13. September 2018 verpflichtet, dem Kläger Zugang zu den Sitzungsprotokollen des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen – soweit nicht die Teilnehmerlisten betroffen sind – aus dem Zeitraum vom 1. Januar 1998 bis zum 9. Juni 2018 zu gewähren (jedoch ohne Namen, Vornamen, Titel, akademische Grade, Berufs- und Funktionsbezeichnungen, Büroanschriften und -telekommunikationsnummern von allen im Protokoll genannten natürlichen Personen), und den Antrag des Klägers auf Zugang zu den Teilnehmerlisten in den jeweiligen Protokollen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens zu 1/10 und die Beklagte zu 9/10.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aus dem Urteil gegen ihn vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger begehrt Zugang zu Sitzungsprotokollen des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen. Der Beirat besteht aus Wissenschaftlern und soll den Bundesminister der Finanzen in voller Unabhängigkeit und ehrenamtlich in allen Fragen der Finanzpolitik beraten.
- 2 Mit E-Mail vom 9. Juni 2018 beantragte der Kläger die Übersendung aller Sitzungsprotokolle des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen zwischen 1998 und 2018. Mit Bescheid vom 13. Juli 2018 lehnte das Bundesministerium der Finanzen den Antrag ab mit der Begründung, die Protokolle unterlägen nach der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats einer Vertraulichkeitspflicht; die Beratungen des Beirats seien nicht öffentlich und die Zusammenarbeit im Beirat beruhe auf Vertraulichkeit, die von allen Beteiligten zu wahren sei. Zum anderen handele es sich bei den Protokollen um besondere Amtsgeheimnisse.

- 3 Den dagegen gerichteten Widerspruch des Klägers vom 15. August 2018 wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 13. September 2018 zurück und bezog sich zur Begründung ergänzend darauf, dass die Protokolle vertraulich erhobene bzw. übermittelte Informationen darstellten, die nicht zur Übermittlung an Dritte bestimmt seien.
- 4 Am 15. Oktober 2018 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung trägt er vor: Soweit die Satzung des Beirats eine Geheimhaltung anordne, fehle es an einer tauglichen Rechtsgrundlage; auch könne die erst 2018 eingeführte Vertraulichkeitspflicht nicht zurückwirken. Die allgemeine Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit könne den Informationszugangsanspruch nicht ausschließen. Es fehle an einem unmittelbar durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes angeordneten besonderen Amtsgeheimnis. Überdies binde die Satzung nur die Beiratsmitglieder, so dass bereits deshalb ein besonderes Amtsgeheimnis nicht vorliege. Auch der Verweis auf vertraulich übermittelte Unterlagen gehe fehl; der Anwendungsbereich dieses Versagungsgrundes sei bereits nicht eröffnet, weil es hier um Informationsübermittlung zwischen dem Ministerium und dem von ihm unterhaltenen Beirat gehe; ferner fehle es an einer Vertraulichkeitsvereinbarung und an einem schutzwürdigen, heute noch fortbestehenden Geheimhaltungsinteresse.
- 5 Der Kläger beantragt,
- 6 die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 13. Juli 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 13. September 2018 zu verpflichten, ihm sämtliche Sitzungsprotokolle des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen in der Zeit vom 1. Januar 1998 bis 9. Juni 2018 zur Verfügung zu stellen, jedoch ohne Namen, Vornamen, Titel, akademische Grade, Berufs- und Funktionsbezeichnungen, Büroanschriften und -telekommunikationsnummern von allen im Protokoll genannten natürlichen Personen, jedoch mit der ungeschwärzten Teilnehmerliste in dem jeweiligen Protokoll.
- 7 Die Beklagte beantragt,
- 8 die Klage abzuweisen.
- 9 Sie führt aus: Rechtsgrundlage für die Geheimhaltungsvorschriften in der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats sei das im Grundgesetz verankerte Ressortprinzip; die entsprechende Organisationsbefugnis umfasse auch die Gründung eines Beirats und dessen organisatorische Ausgestaltung. Die aus der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats folgende Verpflichtung zur Verschwiegenheit und Vertraulichkeit der Beratungen begründeten ein besonderes Amtsgeheimnis. Dies sei dadurch gerechtfertigt, dass der Wissenschaftliche Beirat ein heterogen zusammengesetztes Gremium sei, das unabhängig und nicht weisungsgebunden tätig werde und eine hohe Reputation besitze; seine Geschäftsgrundlage sei die Sicherstellung strikter Vertraulichkeit. Konsensfähige Ergebnisse könnten nur erzielt werden, wenn die Beiratsmitglieder nicht einem Rechtfertigungsdruck gegenüber Dritten unterlägen, sondern im Rahmen eines offenen und ehrlichen Meinungs austauschs diskutieren könnten. Im Hinblick auf die zu erwartende öffentliche Wahrnehmung könnten Beiratsmitglieder in den Diskussionen gehemmt sein. Die in den Sitzungsprotokollen enthaltenen Meinungsstände, Zwischenergebnisse und Ergebnisse könnten wegen des „Zwischenstandscharakters“ der Informationen zu erheblicher Verunsicherung oder Fehlinterpretation bei Dritten führen. Interne Abstimmungen im Vorfeld von Entscheidungen seien notwendigerweise vertraulich, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Die auf den Beiratssitzungen vertretenen Diskussionspositionen bestimmter Mitglieder könnten nicht zugänglich gemacht werden, ohne zukünftig freie und unvoreingenommene Diskussionen in diesem Gremium zu gefährden. Denn die Beiratsmitglieder diskutierten im Vertrauen auf die Verschwiegenheit, die konstituierend für die Funktion und die Mitarbeit im Beirat sei. Auch seien die Informationen von den Beiratsmitgliedern vertraulich mitgeteilt worden. Die Vertraulichkeitsvereinbarung folge unmittelbar aus der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats. Die Beiratsmitglieder seien nicht unmittelbar in

behördliche Verfahren des Bundesfinanzministeriums eingebunden und damit Dritte, die auf die vertrauliche Behandlung ihrer Aussagen und Stellungnahmen vertrauten. Ferner habe der Beirat auch Gäste als weitere Experten eingeladen, denen vorab Vertraulichkeit zugesichert worden sei. Schließlich existierten weitere Verweigerungsgründe, die im Einzelnen noch geprüft werden müssten und umfangreiche Drittbeteiligungsverfahren voraussetzen.

- 10 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte und den Verwaltungsvorgang der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 11 Die Klage ist zulässig und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.
- 12 Der Bescheid des Bundesministeriums der Finanzen vom 13. Juli 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 13. September 2018 ist in entsprechendem Umfang rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Er hat Anspruch auf Zugang zu den Sitzungsprotokollen des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen – mit Ausnahme der Teilnehmerlisten – aus dem Zeitraum vom 1. Januar 1998 bis zum 9. Juni 2018 – jedoch ohne Namen, Vornamen, Titel, akademische Grade, Berufs- und Funktionsbezeichnungen, Büroanschriften und -telekommunikationsnummern von allen in den Protokollen genannten natürlichen Personen (I.); hinsichtlich der in den Sitzungsprotokollen enthaltenen Teilnehmerlisten hat der Kläger - mangels Spruchreife - lediglich Anspruch auf Neubescheidung seines Antrags (II.), § 113 Abs. 5 Sätze 1 und 2 VwGO.
- 13 Rechtsgrundlage für das Begehren des Klägers ist § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (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“ und damit anspruchsberechtigt. Das Bundesministerium der Finanzen ist eine Behörde des Bundes. Bei den Sitzungsprotokollen des Wissenschaftlichen Beirats handelt es sich um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG, denn die Protokolle dienen amtlichen Zwecken des Bundesministeriums der Finanzen.
- 14 I. Dem Anspruch auf Zugang zu den Sitzungsprotokollen – ohne die Teilnehmerlisten – stehen Ausschlussgründe nicht entgegen.
- 15 1. § 3 Nr. 4 IFG schließt den Informationszugang nicht aus. 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. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.
- 16 a) Die Protokolle unterliegen keiner durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht (1. Variante des § 3 Nr. 4 IFG). Die Beklagte kann sich nicht auf die §§ 6 und 9 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats berufen.
- 17 Nach § 6 Satz 3 der Satzung sind die Beratungen des Beirats nicht öffentlich. § 9 der Satzung regelt die Verpflichtung zur Verschwiegenheit; danach beruht die Zusammenarbeit im Beirat auf Vertraulichkeit (Satz 1), die von allen Beteiligten zu wahren ist (Satz 2). Die Weitergabe von mündlichen oder schriftlichen Informationen, die den Beiratsmitgliedern zur Verfügung gestellt werden, sowie von Zwischenergebnissen oder Äußerungen, die über die nach § 8 der Satzung veröffentlichten Ergebnisse hinausgehen, ist nicht gestattet (Satz 3). Dies betrifft auch die in Vorbereitung der Sitzung erstellten Unterlagen sowie die während der Sitzung vorgetragenen Informationen und Ansichten einzelner Teilnehmer (Satz 4).

Entgegen der Auffassung der Beklagten stellen die §§ 6 und 9 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats bereits keine Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG dar. Der Begriff der Rechtsvorschrift erfasst nur Normen mit Außenwirkung, (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – BVerwG 7 C 19.17 – juris Rn. 30). Eine solche weisen die genannten Regelungen der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats nicht auf. Die vom Bundesfinanzministerium erlassene Satzung des Wissenschaftlichen Beirats ist ungeachtet ihrer Bezeichnung als „Satzung“ reines Binnenrecht dieses Gremiums. Sie berechtigt und verpflichtet als solches nur die Mitglieder des Beirats sowie die an den Sitzungen des Beirats „Beteiligten“; das rechtliche Verhältnis zum Bürger betrifft sie nicht. Der Sache nach ist die Satzung des Wissenschaftlichen Beirats eine interne Geschäftsordnung. Diese Eigenschaft teilt sie mit anderen Geschäftsordnungen, wie etwa der Geschäftsordnung der Bundesregierung (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – BVerwG 7 C 19.17 – juris Rn. 30) oder des Bundessicherheitsrats (VG Berlin, Urteil vom 20. Dezember 2018 – VG 2 K 178.17 – juris Rn. 31). Im Übrigen fehlt es an einer formalen, in einem rechtsförmlichen Verfahren erfolgten Veröffentlichung der Satzung.

- 19 Doch selbst wenn man der Satzung „begrenzte Außenwirkung“ zubilligen wollte, weil sie neben den Beiratsmitgliedern auch andere „Beteiligte“ betrifft, so fehlte es jedenfalls an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die in § 6 und § 9 angeordnete Geheimhaltung (s. dazu BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 – BVerwG 7 C 3.15 – juris Rn. 17 ff., insb. Rn. 19). Soweit sich die Beklagte auf Art. 65 Satz 2 GG beruft, ist dem dort geregelten Ressortprinzip keine spezifische, den Ausschluss eines Informationszugangs nach dem Informationsfreiheitsgesetz rechtfertigende Ermächtigung für weitergehenden Geheimnisschutz zu entnehmen. Art. 65 Satz 2 GG ermächtigt den Minister im hier gegebenen Kontext lediglich dazu, sein Ressort und dessen Organisation durch Binnenrecht auszugestalten.
- 20 b) Die Beklagte kann sich auch nicht mit Erfolg auf ein besonderes Amtsgeheimnis (4. Variante des § 3 Nr. 4 IFG) berufen. Ein besonderes Amtsgeheimnis folgt nicht bereits aus der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit; es setzt vielmehr Regelungen voraus, die sich von der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit unterscheiden und über sie hinausgehen, indem sie nach materiellen Kriterien umschriebene Informationen einem besonderen Schutz unterstellen (BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2011 – BVerwG 7 C 6.10 – juris Rn. 15; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 240).
- 21 Es kann offenbleiben, ob die Regelung in § 9 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats, das Sitzungsprotokoll als solches, das dort nicht eigens genannt wird, einem besonderen Schutz unterstellt. Es bedarf auch keiner Entscheidung, ob die in § 9 der Satzung geregelte - an das einzelne Beiratsmitglied adressierte - Verschwiegenheitspflicht als Anordnung des Geheimnisschutzes, der sich an die informationspflichtige Behörde richten müsste, gedeutet werden kann (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2011 – BVerwG 7 C 6.10 – juris Rn. 15).
- 22 Denn jedenfalls fehlt es an der erforderlichen spezialgesetzlichen Regelung. Nach Auffassung des Gerichts bedarf es auch bei der 4. Variante des § 3 Nr. 4 IFG einer Rechtsvorschrift mit Außenwirkung, die das besondere Amtsgeheimnis begründet. Dies folgt aus Sinn und Zweck des § 3 Nr. 4 IFG.
- 23 § 3 Nr. 4 IFG überlässt als Rezeptionsnorm den besonderen Geheimnisschutz den in Bezug genommenen Spezialvorschriften. Was nach diesen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – BVerwG 7 C 19.17 – juris Rn. 29). Die Vorschrift des § 3 Nr. 4 IFG knüpft (tatbestandlich) an fachgesetzliche Vorschriften an (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 204); im Zentrum der in § 3 Nr. 4 IFG in Bezug genommenen Schutzgegenstände steht der durch Rechtsvorschrift angeordnete Geheimnisschutz (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 211). Dies gilt nicht nur für die 1. Variante des § 3 Nr. 4 IFG, sondern auch für seine 4. Variante. Rechtsvorschriften sind – wie bereits ausgeführt – Normen mit Außenwirkung, also Gesetze im formellen Sinne, Rechtsverordnungen und Satzungen (BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 – BVerwG 7 C 3.15 – juris Rn. 10 ff. zur

- Satzung der BaFin). Bloße Verwaltungsvorschriften und andere Regelungen, die als sogenanntes Binnenrecht keine unmittelbare Außenwirkung haben, können ein besonderes Amtsgeheimnis nicht begründen. Anderenfalls wäre es der informationspflichtigen Behörde möglich, ohne gesetzliche Grundlage durch bloße Verwaltungsvorschriften selbst besondere Amtsgeheimnisse zu schaffen und sich auf diesem Wege dem Informationsanspruch aus § 1 Abs. 1 IFG zu entziehen. Aus diesem Grunde trägt auch der Einwand der Beklagten nicht, ein besonderes Amtsgeheimnis müsse nicht auf einer Rechtsvorschrift beruhen, da es in der 4. Variante des § 3 Nr. 4 IFG gesondert, d.h. neben der 1. Variante erwähnt werde. Wäre diese Auffassung zutreffend, liefe die 1. Variante des § 3 Nr. 4 IFG, die für den Geheimnisschutz eine Rechtsvorschrift fordert, leer. Zudem ist das systematische Argument der Beklagten nicht zwingend; auch in der 2. Variante des § 3 Nr. 4 IFG erwähnt der Gesetzgeber zusätzlich die Geheimhaltungspflicht nach der Verschlussanweisung, obwohl dies neben der 1. Variante des § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 4 SÜG nicht nötig wäre (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 230).
- 24 Dementsprechend stellt auch die amtliche Begründung zum Informationsfreiheitsgesetz (BT-Drs. 15/4493 S. 11) darauf ab, dass der Geheimnisschutz durch die entsprechenden materiell-rechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Spezialgesetzen selbst erfolgt. Aus diesem Grund ist auch die von der Beklagten vorgetragene jahrelang geübte tatsächliche Praxis der vertraulichen Behandlung der Sitzungsprotokolle nicht geeignet, ein besonderes Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG zu begründen.
- 25 Aus der vom Beklagten in Bezug genommenen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster (Beschluss vom 21. August 2008 – 13a F 11/08 – juris Rn. 32) ergibt sich nichts anderes; diese Entscheidung hatte eine nicht vergleichbare Norm im Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen zum Gegenstand.
- 26 2. Auch § 3 Nr. 7 IFG steht dem Anspruch des Klägers nicht entgegen. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht.
- 27 Der Anwendungsbereich des § 3 Nr. 7 IFG ist bereits nicht berührt. Die Regelung bezweckt allein den Schutz von Informanten und Hinweisgebern u.a. auf dem Gebiet der Strafverfolgung, des Verfassungsschutzes oder des Wettbewerbsrechts. Sie soll die – freiwillige – Bereitschaft der Bürger zur Kooperation mit der Verwaltung fördern, weil die Behörden in hohem Maße auf Informationen aus dem privaten Bereich angewiesen sind (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 – OVG 12 B 5.08 – juris Rn. 31 m.w.N.). Hierzu zählen weder Stellungnahmen von Dritten in einem Gesetzgebungsverfahren noch Stellungnahmen oder Äußerungen von Wissenschaftlern, die als Mitglieder eines bei einem Bundesministerium gebildeten Wissenschaftlichen Beirats, tätig werden und den Minister – hier: in Fragen der Finanzpolitik – beraten.
- 28 Unabhängig davon und darüber hinaus könnte sich die Beklagte selbst dann nicht auf § 3 Nr. 7 IFG berufen, wenn diese Vorschrift hier anwendbar wäre. Vertraulich sind solche Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Dies setzt die Übereinkunft über die Vertraulichkeit zwischen der informationspflichtigen Stelle und dem Dritten voraus. Darüber hinaus ist ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit erforderlich. Hieran fehlt es.
- 29 Ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit einer Information liegt vor, wenn bei ihrer Offenbarung dem Informanten Nachteile drohen und deshalb (zukünftig) die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgabe, welche auf die vertrauliche Übermittlung von Informationen angewiesen ist, gefährdet ist. Dabei besteht ein funktionaler Zusammenhang zwischen behördlicher Aufgabenerfüllung und dem Informantenschutz. Der Dritte genießt nur insoweit Schutz vor Nachteilen, als die Behörde auf eine vertrauliche Informationsübermittlung angewiesen ist (BVerwG, Urteil vom 30. März 2017 – BVerwG 7 C 19.15 – juris Rn. 25 m.w.N.). Die Beklagte

- hat derartige Nachteile nicht hinreichend konkret und nachvollziehbar dargelegt. Ihr Vortrag, die Offenlegung der Protokolle führe zur Beendigung der bisherigen wissenschaftlichen Beratung durch den Beirat, weil es dann nicht mehr möglich sei, Wissenschaftler für diese Tätigkeit zu gewinnen, ist im Hinblick auf den von der Beklagten vorgelegten Brief des Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats vom 5. Juni 2019 nicht überzeugend. Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats weist in diesem Brief für den Fall eines Informationszugangs darauf hin, dass Protokolle zukünftig gekürzt werden müssten und damit die Effizienz der Arbeit des Beirats deutlich beeinträchtigt würde; von einer Beendigung der Mitarbeit einzelner oder gar aller Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats ist hingegen nicht die Rede. Die Beklagte hat auch nicht dargelegt, warum das Interesse der betroffenen Dritten an einer vertraulichen Behandlung der zum Teil mehr als 20 Jahre alten Informationen im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbestand. Allein der Umstand, dass Vertraulichkeit vereinbart worden ist, reicht insoweit nicht aus. Soweit die Beklagte auf geheimhaltungsbedürftige Informationen in den Sitzungsprotokollen aus dem Bundesfinanzministerium abstellt, fehlt es schon an dem Merkmal des „Dritten“.
- 30 3. Auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 IFG kann die Beklagte sich nicht mit Erfolg berufen. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen (§ 3 Nr. 3a IFG) oder die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden (§ 3 Nr. 3b IFG).
- 31 a) Den § 3 Nr. 3a IFG hat die Beklagte erstmals in der mündlichen Verhandlung erwähnt, ohne im Einzelnen darzulegen, in Bezug auf welche Passagen in den Sitzungsprotokollen die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen durch den Informationszugang beeinträchtigt würde.
- 32 Der Beklagten war auch keine zusätzliche Frist zur Konkretisierung ihres Vortrags zu gewähren. Aufgrund der richterlichen Hinweise vom 7. Dezember 2018 und vom 8. Februar 2019 musste die Beklagte damit rechnen, dass ihr Abstellen allein auf die Ablehnungsgründe des § 3 Nr. 4 und Nr. 7 IFG nicht ausreichen könnte. Dies hätte sie – ohne nochmaligen richterlichen Hinweis – von sich aus zum Anlass nehmen müssen, zu den aus ihrer Sicht darüber hinaus einschlägigen Ausschlussgründen substantiiert vorzutragen.
- 33 4. Gleiches gilt für den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3b IFG. Insofern hat die Beklagte zwar der Sache nach bereits im Laufe des Klageverfahrens vorgetragen, ohne sich jedoch ausdrücklich darauf zu berufen, da sie im Wesentlichen darauf abgehoben hatte, dass es sich bei den beratenden Beiratsmitgliedern um externe Dritte handelt.
- 34 Es bedarf hier keiner Entscheidung, ob § 3 Nr. 3b IFG nur die innerbehördlichen Beratungen (s. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 – BVerwG 7 B 14.11 – juris Rn. 5) oder auch die Beratung der Behörde durch private Dritte umfasst (ablehnend Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 179; bejahend Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 173; vgl. auch BT-Drucks. 14/4493, S. 10 f.) und wie es sich konkret bei nicht organisatorisch in eine Behörde eingegliederten, unselbstständigen beratenden Bundesgremien – wie dem Wissenschaftlichen Beirat – verhält.
- 35 Denn selbst wenn § 3 Nr. 3b IFG zur Anwendung gelangen sollte, etwa weil bei den Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirats auch Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen anwesend sind, greift der Ausschlussgrund hier nicht.
- 36 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteile vom 30. März 2017 – BVerwG 7 C 19.15 – juris Rn. 10 und vom 13. Dezember 2018 – BVerwG 7 C 19.17 – juris Rn. 17) ist es Zweck dieser Regelung, die „notwendige Vertraulichkeit“ behördlicher Beratungen zu wahren. Dem Schutz der Beratung unterfällt nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung als solcher; ausgenommen sind das Beratungsergebnis und der Beratungsgegenstand. Mit der Formulierung „solange“ macht das Gesetz deutlich, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist. Der Abschluss des laufenden Verfahrens bildet dabei keine unüberwindbare zeitliche Grenze. Die Dauer dieses Aufschubs bestimmt

sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit nach den konkreten Verhältnissen des jeweiligen Sachbereichs weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet. Im Wege einer Prognose ist zu ermitteln, ob das (nachträgliche) Bekanntwerden der Information (zukünftig) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer ernsthaften und konkreten Gefährdung des behördlichen Beratungsprozesses führt.

- 37 Hier fehlt es schon an der erforderlichen substantiierten Darlegung seitens der Beklagten, ob und wenn ja, welche Teile der begehrten Protokolle überhaupt den Beratungsprozess im engeren Sinne betreffen. Gleiches gilt für einen möglicherweise nachwirkenden Vertraulichkeitsschutz; die Beklagte stellt lediglich pauschal darauf ab, dass zur Sicherstellung einer effektiven Kommissionsarbeit kontinuierlich eine Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit gewährleistet sein müsse, ohne konkrete Passagen, die einen Beratungsverlauf wiedergeben, zu benennen.
- 38 II. Soweit der Kläger Zugang zu den Teilnehmerlisten begehrt, ist die Sache nicht spruchreif. Ob der Kläger Zugang zu den Teilnehmerlisten erhält, hängt vom Ergebnis einer von der Beklagten noch durchzuführenden Beteiligung der in den Teilnehmerlisten genannten Personen ab.
- 39 Gründe, den vom Kläger begehrten Zugang zu den Teilnehmerlisten insgesamt zu versagen, liegen nicht vor (vgl. oben I.). Ob dem Informationsbegehren der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 1 IFG entgegensteht, kann vom Gericht zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht entschieden werden. Denn die Vorschrift des § 5 Abs. 1 IFG i.V.m. § 8 IFG setzt hier zwingend die vorherige ordnungsgemäße Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens voraus.
- 40 Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Nach § 8 Abs. 1 IFG gibt die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.
- 41 Bei den in der Teilnehmerliste genannten Namen von natürlichen Personen (mit Titel, akademischem Grad, ggf. Berufs- und Funktionsbezeichnung) handelt es sich um personenbezogene Daten i.S. d. § 46 Nr. 1 BDSG.
- 42 Bei der vorzunehmenden Interessenabwägung sind die Interessen der Beteiligten anhand der Umstände des Einzelfalls zu identifizieren und zu gewichten. Das Interesse der Teilnehmer der Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirats an einer Geheimhaltung ihrer Namen (mit Titel, akademischem Grad, ggf. Berufs- und Funktionsbezeichnung) in der jeweiligen Teilnehmerliste erweist sich nicht von vorneherein als nicht schutzwürdig. Die Teilnehmer an den Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirats sind keine „Bearbeiter“ im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG. Es handelt sich auch nicht um funktionsbezogene Daten im Sinne des § 5 Abs. 3 IFG; denn die Teilnehmerlisten beinhalten die bloße Feststellung der Anwesenheit, ohne einen unmittelbaren Bezug zu einer abgegebenen Stellungnahme. Zwar ist bei Offenlegung der Teilnehmerlisten lediglich die Sozialsphäre der Teilnehmer betroffen und die Namen der Beiratsmitglieder (nicht jedoch der Gäste) sind allgemein bekannt. Jedoch bestehen Anhaltspunkte dafür, dass diese Personen (oder jedenfalls ein Teil von ihnen) ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben könnten. Bei den Mitgliedern und Gästen des Wissenschaftlichen Beirats handelt es sich nicht um Personen mit herausgehobenen politischen Ämtern, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen (anders bei Kabinettsmitgliedern: BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – BVerwG 7 C 19.17 – juris Rn. 45). Die Beklagte hat zudem dargelegt, dass – jedenfalls in einzelnen Fällen – bei Offenlegung der Teilnehmerliste ein Rückschluss auf einzelne inhaltliche Äußerungen und Standpunkte im Protokoll möglich ist. In einem solchen Fall erscheint es nicht ausgeschlossen, dass dem Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts Vorrang vor dem Informationsinteresse einzuräumen ist. Denn nach der von der Beklagten beschriebenen Arbeitsweise des Wissenschaftlichen Beirats erscheint es durchaus möglich, dass einzelne Teilnehmer im Rahmen einer

offen gestalteten und auf Vertraulichkeit basierenden Diskussion noch nicht durchdachte Positionen geäußert haben, die sie nach weiterer Durchdringung der Materie so heute nicht mehr vertreten würden und deren Bekanntwerden ihre wissenschaftliche Reputation schädigen könnte. Auch der Vortrag, dass die Zuordenbarkeit einer inhaltlichen Position Nachteile für den einen oder anderen Teilnehmer mit sich bringen könnte, weil dann bekannt würde, dass er eine zuvor in der Öffentlichkeit vehement vertretene Position ohne weiteres aufgegeben hat und daher als wankelmütig erscheinen könnte, ist nicht völlig von der Hand zu weisen.

- 43 Bestehen damit Anhaltspunkte für ein schutzwürdiges Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs, ist das Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 IFG durchzuführen. Nach Abschluss dieses Drittbeteiligungsverfahrens hat die Beklagte – bei fehlender Einwilligung des Dritten – zu prüfen, bei welchen Teilnehmern tatsächlich schutzwürdige Interessen vorliegen; dabei hat sie insbesondere zu berücksichtigen, dass bei eindeutigem Rückschluss von einer Person auf eine Äußerung ggf. die Wertung des § 5 Abs. 3 IFG zum Tragen kommen kann. Die Beklagte hat die jeweiligen Interessen zu gewichten und dann die gebotene Abwägung mit dem Informationsinteresse des Klägers vorzunehmen. Sie hat dabei zu berücksichtigen, dass das Informationsinteresse des Klägers über das allgemeine Informationsinteresse hinausgeht, da er als Wissenschaftler untersuchen möchte, wie im Wissenschaftlichen Beirat argumentiert wird und ob der Teilnehmer X oder Y ein Experte auf dem Gebiet ist, das Gegenstand der Diskussion in der jeweiligen Sitzung war.
- 44 Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VwGO; der Kläger hat mit seinem – nicht auf die Teilnehmerlisten bezogenen – Verzicht auf Namen, Vornamen, Titel, akademische Grade, Berufs- und Funktionsbezeichnungen, Büroanschriften und -telekommunikationsnummern von allen im Protokoll genannten natürlichen Personen seine Klage teilweise zurückgenommen.
- 45 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 der Zivilprozessordnung.
- 46 Die Berufung wird wegen der Frage von grundsätzlicher Bedeutung zugelassen, welche Anforderungen im Rahmen des § 3 Nr. 4 Variante 4 IFG (besonderes Amtsgeheimnis) zu stellen sind.