



POSTANSCHRIFT Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Postfach 170286, 53028 Bonn

MIT POSTZUSTELLUNGSURKUNDE

Herrn
Arne Semsrott
c/o Open Knowledge Foundation
Deutschland e.V.
Singerstraße 109

10179 Berlin

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 198

53117 Bonn

POSTANSCHRIFT Postfach 17 02 86

53028 Bonn

TEL +49 228 [REDACTED]

FAX +49 228 [REDACTED]

E-MAIL ifg@bkm.bund.de

INTERNET www.kulturstaatsministerin.de

DIENSTSITZ Bonn

DATUM 19. Februar 2021

AZ K 11-13002/20#25

BETREFF **Widerspruchsverfahren zu Ihrem IFG-Antrag vom 21. Oktober 2020**
HIER **Widerspruchsbescheid**

Sehr geehrter Herr Semsrott,

auf Ihren gegen den Bescheid der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), Az. K11-13002/20#25, vom 20. November 2020 gerichteten Widerspruch vom 20. November 2020 ergeht folgender

Widerspruchsbescheid

1. Der Widerspruch wird zurückgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens trägt der Widerspruchsführer.
3. Für die Bearbeitung des Widerspruchs wird eine Gebühr in Höhe von 30,00 EUR erhoben.

Gründe:

I. Sachverhaltsdarstellung

Mit Nachricht vom 21. Oktober 2020 stellten Sie bei der BKM einen Antrag auf Informationszugang. Sie beantragten die Zusendung des Sitzungsprotokolls der Vergabesitzung zur

Verleihförderung 2020 vom 6. Oktober 2020. Ihr Antrag wurde mit Bescheid vom 20. November 2020 unter Berufung auf den Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 4 Var. 1 IFG abgelehnt. Die Entscheidung erging gebührenfrei.

Gegen diesen Bescheid richtet sich Ihr Widerspruch vom 20. November 2020, der am 23. November 2020 bei der BKM eingegangen ist. In diesem vertreten Sie die Auffassung, dass die §§ 36 und 38 der Richtlinie für kulturelle Filmförderung der BKM keine Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG darstellen. Der Begriff der Rechtsvorschrift erfasse nur Normen mit Außenwirkung. Die Richtlinie der BKM sei in Bezug auf die Regelung zur Jury reines Binnenrecht. Sie beziehen sich insoweit auf die Entscheidung des BVerwG vom 13. Dezember 2018 (Az: 7 C 19.17) und die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 4. Juli 2019 (Az: 12 B 11.19).

II. Rechtliche Würdigung

Ihr Widerspruch ist zulässig, aber unbegründet.

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat jedermann nach Maßgabe der Regelungen des IFG einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Bundes. Ein Anspruch auf Informationszugang besteht allerdings nur, soweit diesem keine Ausschlussgründe i.S.d. §§ 3-6 IFG entgegenstehen.

Ihrem Antrag auf Informationszugang stehen besondere öffentliche Belange i.S.d. § 3 IFG entgegen.

1) Wie bereits im Ausgangsbescheid dargelegt, ist vorliegend der Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 4 Var. 1 IFG erfüllt, denn die von Ihnen begehrten Informationen unterliegen aufgrund einer Rechtsvorschrift der Geheimhaltung. Wegen der rechtlichen Begründung wird auf die Ausführungen im Ausgangsbescheid verwiesen. An diesen wird, auch in Ansehung Ihrer im Widerspruch dargelegten Rechtsauffassung, festgehalten.

Soweit Sie auf das Kriterium der erforderlichen Außenwirkung der streitentscheidenden Rechtsvorschrift (hier: der Förderrichtlinie der BKM) eingehen, wird ergänzend zum Ausgangsbescheid ausgeführt, dass die Förderrichtlinie der BKM Außenwirkung hat. Eine Kon-

kreterisierung des Förderverfahrens durch die Förderrichtlinie ist notwendig, da es keine spezialgesetzlichen Regelungen zur Kulturförderung gibt und es somit an hinreichend konkreten Anhaltspunkten für die Durchführung des Förderverfahrens mangelt. Die Förderrichtlinie dient dazu, das Förderverfahren zu konkretisieren, indem sie nähere Kriterien zur Ausübung des Ermessens benennt und Vorgaben für das Verfahren als solches trifft. Hierdurch trägt die Förderrichtlinie gleichermaßen objektivrechtlichen Erfordernissen (Vorgaben zur Durchführung eines geordneten, besonderen Verwaltungsverfahrens) als auch drittbezogenen Schutzpflichten (Schutz der Interessen der Antragsteller) Rechnung. Maßstab für die Vergabe der Förderung ist in erste Linie das allgemeine Willkürverbot i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG, das durch entsprechende Verwaltungsvorschriften konkretisiert wird (BVerwG, Urteil v. 18.9.1985, 2 C 48/84). Zwar handelt es sich bei der Förderrichtlinie nicht um formelles Recht, ihre Regelungen führen jedoch zu einer anspruchsbegründenden und hier maßgeblichen Außenwirkung gegenüber dem Bürger im Wege der so genannten Selbstbindung der Verwaltung (ständige Rspr. u.a. BVerwG, Urteil v. 11.5.2006, 5 C 10/05; BVerwG, Urteil v. 18.9.1985, 2 C 48/84; instruktiv: Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2016, 314 (315)).

Außenwirkung kommt auch denjenigen Teilen der Förderrichtlinie zu, in denen Regelungen zur Geheimhaltung der internen Abstimmungsprozesse der Jury getroffen werden. Diese Regelungen dienen der Sicherstellung eines objektiven und möglichst unbefangenen Verfahrens bei der Beurteilung der kulturellen Förderungswürdigkeit einzelner Kulturprojekte. Durch diese Regelungen werden die berechtigten Interessen Dritter, namentlich der einzelnen Antragsteller, an einem fairen Verfahren unter Wahrung ihrer Chancengleichheit geschützt. Zudem dienen die Regelungen über die Geheimhaltung des Verfahrens in besonderem Maße den Interessen unterlegener Antragsteller. Diese müssten andernfalls befürchten, durch die Veröffentlichung einer ablehnenden Juryentscheidung und der dieser Entscheidung zu Grunde liegenden Erwägungen, in ihrem öffentlichen Ansehen und darüber hinaus in ihrem kulturellen Wirken beeinträchtigt zu werden. Die Tatsache, dass ein Kulturprojekt von einer im Rahmen eines Förderprogramms der BKM eingesetzten Fachjury, als nicht förderungswürdig beurteilt worden ist, stellt einen Umstand dar, der sich potentiell rufschädigend für den Künstler und das von ihm verfolgte Projekt auswirken und den weiteren Erfolg des Projekts ernsthaft bedrohen kann. Eine ablehnende Förderentscheidung

durch einen Hoheitsträger wird daher zu Recht als Eingriff in die Kunstfreiheit angesehen (siehe u.a. Dreier, GG, Art. 5 Abs. 3 Rn. 52 m.w.V.). Umso mehr gilt dies für ihre Veröffentlichung.

Soweit Sie in Ihrem Widerspruch auf ein Urteil OVG Berlin-Brandenburg hinweisen, ist dieses in Bezug auf die Außenwirkung der Förderrichtlinie ohne Belang, da der dem Urteil zugrundeliegende Sachverhalt mit dem hiesigen Fall nicht vergleichbar ist. Die Einbindung einer Fachjury im Rahmen der öffentlichen Kulturförderung, die auf Grundlage einer entsprechenden Förderrichtlinie tätig wird, ist wesensverschieden zu der Einsetzung eines wissenschaftlichen Beirats, der von einer Behörde zur Beratung für spezifisch wissenschaftliche Fragestellungen im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgabenerfüllung eingesetzt wird. Aufgabe der Förderjury ist es, eine inhaltliche Bewertung der Kulturprojekte, um deren Förderung sich die Antragsteller im Rahmen eines Förderverfahrens bewerben, vorzunehmen. Die Juroren sind zu diesem Zweck dazu angehalten, die Förderungswürdigkeit eines Kulturprojekts anhand einer wertenden Betrachtung des künstlerischen Wertes zu beurteilen. Die Tätigkeit einer Förderjury unterscheidet sich somit erheblich von der Arbeit eines wissenschaftlichen Beirats, in dem von Ihnen vergleichsweise herangezogenen Fall, denn die Arbeit einer Förderjury ist nicht auf eine wissenschaftlich analytische Beurteilung empirischer Daten oder anderweitig nachweisbarer Fakten (vgl. die insoweit vom hiesigen Fall abweichende Einordnung der Tätigkeit eines wissenschaftlichen Beirats durch das OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 4. Juli 2019, 12 B 11.19), sondern stets auf eine wertende Einschätzung ausgerichtet. Zudem geht von dem benannten Urteil keine Bindungswirkung für die BKM aus. Nicht zuletzt ist das Urteil Gegenstand einer derzeit vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängigen Revision und somit nicht rechtskräftig.

Aus denselben Gründen ist auch das von Ihnen zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ohne Bedeutung. Es behandelt u.a. die Frage, ob und inwieweit die Geschäftsordnung der Bundesregierung Außenwirkung hat. Diese Ausführungen können nicht auf die Förderrichtlinie der BKM übertragen werden.

2) Ihrem Antrag auf Informationszugang steht zudem § 3 Nr. 1 g Var. 2 IFG entgegen. Nach dieser Regelung besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren haben kann. Das Recht auf ein faires Verfahren umfasst keinen feststehenden Kanon von Ge- oder Verboten. Die Teilgarantien sind vielmehr je nach den sachlichen Gegebenheiten zu konkretisieren (BVerfG, Beschluss v. 7.12.2011, 2 BvR 2500/09). Durch das objektive Verfahrensgebot der Fairness soll das Verfahren vor Beeinflussung durch den Druck der Öffentlichkeit geschützt werden. Dabei ist das Fairnessgebot nicht auf das laufende Verfahren beschränkt (Schoch, IFG, § 3 Rn. 132 ff.).

Mit Blick auf die in Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG geschützte Kunstfreiheit sind vor allem die Schutz- und Förderpflichten des Staates (Wittreck, in: Dreier, GG, Art. 5 Abs. 3 Rn. 33, 71) im Rahmen des Fairnessgebots zu berücksichtigen. Dabei erlangen die Gebote der Zurückhaltung und Neutralität besondere Bedeutung. Nach diesen hat sich der Staat einer inhaltlichen Bewertung von Kunst weitgehend zu entziehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.1990, 1 BvR 266/86, 1 BvR 913/87; zustimmend u.a.: Reupert, NVwZ 1994, 1155 (1158 f.) m.w.V.). Soweit der Staat jedoch darauf angewiesen ist, eine inhaltliche Bewertung von Kunst vorzunehmen, wie dies im Rahmen der öffentlichen Kulturförderung notwendigerweise der Fall ist, hat er größtmögliche öffentliche Zurückhaltung zu wahren (Stern, Staatsrecht IV/2, S. 658). Diese Zurückhaltung ist Ausdruck der Nicht-Identifikation des Staates bezogen auf die Kultur, bei der es sich um ein unmittelbar aus Art. 5 Abs. 3 GG abgeleitetes verfassungsrechtliches Prinzip handelt. Denn der kulturstaatliche Förderauftrag zielt auf die Förderung der Freiheit der Kultur, nicht auf Kulturförderung schlechthin ab (Stern, Staatsrecht IV/2, S. 347, S. 659 f. m.w.V.).

Durch die Herausgabe des von Ihnen begehrten Juryprotokolls würde diese Zurückhaltung durchbrochen. Es besteht ein erhöhtes Risiko, dass sich dies nachteilig auf das Ansehen der Antragsteller auswirkt und demzufolge das Fairnessgebot i.S.d. § 3 Nr. 1 g) Var. 2 IFG verletzen kann. Das Risiko ist schon deshalb begründet, weil das von Ihnen begehrte Juryprotokoll überwiegend wertende Äußerungen zu den Kulturprojekten Dritter enthält. Den Bewertungen der Jury würde in der Öffentlichkeit voraussichtlich ein besonderes Gewicht beigemessen werden, da es sich um die Einschätzungen einer Fachjury im Rahmen eines öffentlichen

Förderverfahrens handelt. Zudem würden die Bewertungen letztlich der BKM als der für das Förderverfahren zuständigen öffentlichen Stelle sowie der Staatsministerin für Kultur und Medien, als Leiterin der Behörde, zugerechnet werden, was deren Wirkung in der Öffentlichkeit nochmals verstärken würde.

Hierdurch bestünde eine besondere Gefahr für das Ansehen und die berufliche Reputation der Antragsteller, denn Bewertungen, die einem Hoheitsträger – hier sogar der Bundesregierung – zuzurechnen sind, sind in erheblicher Art und Weise geeignet, sich auf das öffentliche Meinungsbild auszuwirken (vgl. u.a. BVerfG, Urteil vom 9.6.2020, 2 BvE 1/19). Im Falle der Veröffentlichung der Bewertungen der Jury müssten die Antragsteller befürchten, dass sich dies nachteilig auf ihr künstlerisches Schaffen und ihre Chancengleichheit auf dem Markt auswirken könnte. Dies verletzt ihr Recht auf ein faires Verfahren, denn die Antragsteller bewerben sich in dem berechtigten Vertrauen darauf, mit ihrer Bewerbung die Chance auf einen lediglich rechtlichen Vorteil (einen Anspruch auf Auszahlung einer öffentlich-rechtlichen Zuwendung) zu erhalten, ohne hierfür das Risiko eines Ansehensverlustes durch die drohende Veröffentlichung der Jurybewertungen in Kauf nehmen zu müssen. Das Risiko, dass sich eine Veröffentlichung der Juryprotokolle in dieser Hinsicht nachteilig auswirken könnte, wäre gerade für abgelehnte Bewerber besonders hoch. Es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass Ihr künstlerisches Schaffen in der Öffentlichkeit als von der öffentlichen Hand weniger geschätzt oder gar „wertlos“ angesehen werden könnte.

Besonders stark kritisierte Antragsteller könnten sogar aus Sorge vor einer erneuten Veröffentlichung kritischer Juryvoten davon absehen, sich erneut bei der BKM zu bewerben („chilling effect“), was die Gefahr birgt, die Unbefangtheit des Grundrechtsgebrauchs (vgl. BVerfGE 120, 378 (402)) zu beeinträchtigen. Dieses Risiko dürfte insbesondere bei Künstlerinnen und Künstlern, die innovative und ausgefallene Konzepte verfolgen, besonders hoch sein.

3) Ihrem Antrag auf Informationszugang steht schließlich auch § 3 Nr. 3 b) IFG entgegen, denn die Veröffentlichung der von Ihnen begehrten Juryprotokolle würde Beratungen einer Behörde beeinträchtigen.

Der in § 3 Nr. 3 b) IFG geregelte Geheimhaltungsgrund schützt sowohl die Beratungen zwischen mehreren Behörden als auch Beratungen innerhalb einer Behörde (Schoch, IFG, § 3, Rn. 174). Geschützt ist vor allem der Beratungsprozess als solches. Darüber hinaus umfasst der Geheimhaltungsgrund auch die Beratungsgrundlagen (Schoch, IFG, § 3 Rn. 176). Amtliche Informationen sind jedenfalls insoweit geschützt, wie sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen (BVerwG, NVwZ 2012, 1619).

Das von Ihnen begehrte Juryprotokoll ist von dem in § 3 Nr. 3 b) IFG geregelten Geheimhaltungsgrund erfasst, denn es enthält die Ergebnisse der Sitzung der Förderjury, die Gegenstand und Grundlage behördlicher Beratungen innerhalb der BKM sind. Zum einen dokumentiert das Protokoll die Einschätzungen und Beratungen der Förderjury, zum anderen bildet es die maßgebliche Grundlage für die im Anschluss an die Jurysitzung stattfindenden Beratungen innerhalb des für die Förderung zuständigen Fachreferats bei der BKM. Es besteht ein fortwährender Vertraulichkeitsschutz, der über den Abschluss des konkret betroffenen Förderverfahrens hinausgeht, weil die durch § 3 Nr. 3 b) IFG umfassten Schutzgüter weiterhin bedroht sind. Es besteht die konkrete Gefahr, dass bei Bekanntwerden des von Ihnen begehrten Juryprotokolls der unbefangene und freie Meinungs-austausch sowie die offene Meinungsbildung im Rahmen künftiger Förderverfahren unterbleibt oder zumindest wesentlich eingeschränkt wird. Diese Gefahrenprognose stützt sich auf mehrere Umstände: Erstens würde die Veröffentlichung des begehrten Protokolls die Funktionsfähigkeit der betroffenen Förderjury, voraussichtlich auch die der übrigen Förderjurs bei der BKM, bedrohen. Die Veröffentlichung würde das Abstimmungsverhalten und die Bewertungskriterien der Jurymitglieder offenbaren. Hieraus erwächst die Gefahr der Einflussnahme auf die Jurymitglieder von außen, die das zukünftige Stimmverhalten der Jury beeinflussen kann. Einerseits wäre eine verstärkte öffentliche Diskussion über einzelne Förderentscheidungen wahrscheinlich, von der ein gesteigerter Rechtfertigungsdruck auf die Jury ausgehen könnte. Bei künftigen Förderverfahren könnte ein gewisser öffentlicher Druck auf die Juroren entstehen, vermeintlich zu Unrecht abgelehnte Antragsteller nicht erneut abzulehnen. Andererseits wächst das Risiko, dass auf einzelne Jurymitglieder mit vermeintlich „ungünstigem“ Stimmverhalten versucht wird, gezielt Einfluss zu nehmen.

Zweitens müssten die Juroren befürchten, im Fall der Veröffentlichung ihrer Voten selbst einen Ansehensverlust in der Öffentlichkeit zu erleiden. Für Juroren, die beruflich in der Kulturszene tätig sind, können hierdurch existenzbedrohende Risiken entstehen. Einige der derzeit für die BKM tätigen Juroren würden vor diesem Hintergrund ihr Ehrenamt voraussichtlich niederlegen. Die Gefahr besteht auch, langfristig keine ausreichende Zahl an Jurymitgliedern zu erhalten, weil diese eine Teilnahme ablehnen, sofern ihre Beratungen veröffentlicht werden.

Drittens würde eine Herausgabe des Juryprotokolls auch die Beratungen der Behörde im Anschluss an die Jurysitzungen bedrohen. Im Rahmen ihrer Förderverfahren folgt die BKM in der Regel der fachlichen Einschätzung der Jurymitglieder. Dabei bildet hier das Juryprotokoll die wesentliche Grundlage für die behördliche Entscheidung. Die BKM muss sich, auch um dem oben genannten Gebot der Zurückhaltung zu entsprechen, darauf verlassen können, dass die Jury ihr Votum ausschließlich auf fachliche Erwägungen stützt. Dies setzt eine Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit im Rahmen der Juryberatungen voraus (OVG Münster, Urteil vom 2.11.2010, 8 A 475/10). Diese Atmosphäre wäre nicht mehr gewährleistet, wenn die Juroren mit der Veröffentlichung ihrer fachlichen Einschätzungen und ihres Abstimmungsverhaltens rechnen müssten. Dies stellt eine erhebliche Gefahr für die Kulturförderung des Bundes dar.

Viertens wäre die Herausgabe des Juryprotokolls geeignet, Einfluss auf die Antragsteller zu nehmen. Es besteht ein naheliegendes Risiko, dass einzelne Antragsteller von künftigen Bewerbungen Abstand nehmen (s.o.) oder ihre Kulturprojekte stärker an den vermeintlichen Geschmäckern oder Kriterien der Jurymitglieder ausrichten. Dies würde zu einem schmaleren und weniger ausdifferenzierten Bewerberfeld führen, wodurch die Auswahl zwischen den einzelnen Kulturprojekten erschwert würde. Nicht zuletzt würde dies sogar die kulturelle Vielfalt bedrohen, deren Erhalt das eigentliche Ziel staatlicher Kulturförderung ist (Stern, Staatsrecht IV/2, S. 659 f.).

III. Entscheidung über die Kosten

Die in diesem Bescheid getroffene Kostenentscheidung beruht auf § 73 Abs. 3 S. 3 VwGO, § 10 IFG i.V.m. §§ 1, 2 IFGGebV sowie der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV Teil A Nr. 5. Demnach ist bei der vollständigen oder teilweisen Zurückweisung eines Widerspruchs eine Mindestgebühr in Höhe von 30,00 EUR festzusetzen. Dies gilt auch dann, wenn sich der Widerspruch – wie in Ihrem Fall – gegen einen kostenfreien Ausgangsbescheid richtet (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 6.11.2014, OVG 12 B 14.13).

Ich bitte Sie, den Betrag in Höhe von

30,00 EUR

innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Bescheids (entspricht dem Zeitpunkt des Informationszugangs) zu überweisen an:

Begünstigter: Bundeskasse Halle
IBAN: DE38 8600 0000 0086 0010 40
BIC: MARKDEF1860
Verwendungszweck: **118005164705** und **K11-13002/20#25**

Bitte geben Sie im Verwendungszweck unbedingt das (fettgedruckte) Kassenzeichen und das Aktenzeichen an. Andernfalls kann Ihre Einzahlung nicht zugeordnet werden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln erhoben werden.

Im Auftrag

