

Wappen Berlins und Brandenburgs

**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

OVG 12 B 2.13
VG 2 K 28.12 Berlin

Verkündet am 28. Januar 2015
Schumann, Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers und Berufungsklägers,

bevollmächtigt:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium der Finanzen,
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin,

Beklagte und Berufungsbeklagte,

hat der 12. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 28. Januar 2015 durch die Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Plückelmann, die Richter am Obergerverwaltungsgericht Böcker und Bath und die ehrenamtlichen Richterinnen Gierke und Glogner für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe

des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des Vollstreckungsbetrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt Akteneinsicht in Protokolle und Niederschriften der Sitzungen des Verwaltungsrats und des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

Der Kläger war von März 2006 bis Ende Juni 2010 als Leiter der Gruppe „Informationstechnologie“ bei der BaFin beschäftigt. Zum 1. Juli 2010 wurde er von seiner Gruppenleiterfunktion abgelöst und sein Arbeitsverhältnis durch Auflösungsvertrag mit Wirkung zum Ende Februar 2011 beendet. Das beklagte Bundesministerium der Finanzen führt die Rechts- und Fachaufsicht über die BaFin.

Mit mehreren Schreiben beantragte der Kläger im Frühjahr 2011, ihm Akteneinsicht in die Unterlagen des Bundesministeriums für Finanzen zu gewähren, die den Bereich „Informationstechnologie“ betreffen und einen Bezug zu seiner Person sowie seiner vormaligen Tätigkeit und Funktion haben. Anfang Juli 2011 erhielt er daraufhin Einsicht in die Protokolle der sogenannten Aufsichtsgespräche zwischen Vertretern der Bundesanstalt und dem Bundesfinanzministerium vom 11. Dezember 2009, 22. Februar und 2. Juli 2010.

Mit Schreiben vom 20. September 2011 konkretisierte der Kläger sein Begehren und beantragte Einsicht in sämtliche Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats und des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses (HKPA) der BaFin sowie der Aufsichtsgespräche aus dem Zeitraum März 2006 bis Februar 2011 einschließlich aller Vorlagen, Berichte und ergänzenden Dokumente (z.B. Anlagen), die den Bereich „Informationstechnologie“ der BaFin betreffen und einen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu seiner Person, zu seiner vormaligen Tätigkeit oder seiner vormaligen Funktion aufweisen. Mit Bescheid vom 2. November 2011

lehnte das Bundesministerium der Finanzen die beantragte Einsicht in die Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats und des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses unter Verweis auf die Ausschlussgründe des § 3 Nr. 4 und § 3 Nr. 3 b) des Informationsfreiheitsgesetzes (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 unterlägen der Vertraulichkeit. Die Mitarbeiter des Ministeriums und der BaFin seien hinsichtlich der Beratungsinhalte gemäß § 67 des Bundesbeamtengesetzes und § 11 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) zur Verschwiegenheit verpflichtet. Eine Veröffentlichung der Protokolle würde zudem die Beratungen des Verwaltungsrats und seines Ausschusses beeinträchtigen. Hinsichtlich der begehrten Protokolle über Aufsichtsgespräche verwies das Ministerium darauf, dass ihm keine weiteren - dem Kläger noch nicht zugänglich gemachten - Aufzeichnungen mit Bezug zu seiner Person oder seiner Tätigkeit als Gruppenleiter vorlägen. Den dagegen eingelegten Widerspruch des Klägers wies das Bundesministerium für Finanzen mit Widerspruchsbescheid vom 20. Februar 2012 zurück.

Mit der gegen die vorstehenden Bescheide erhobenen Klage hat der Kläger sein Informationsbegehren weiterverfolgt. Nachdem die Beklagte den Inhalt der einschlägigen Protokolle und Sitzungsniederschriften des Verwaltungsrats der BaFin und des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses näher konkretisiert hatte, hat er Einsicht in die Passagen der Wortprotokolle und Niederschriften der Verwaltungsratssitzungen vom 1. Juli 2010 und 25. November 2010 sowie Einsicht in die als Ergebnisprotokolle vorliegenden Niederschriften der Sitzungen des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses vom 3. März 2010 und 10. Juni 2010 begehrt, die nach Angaben der Beklagten den Bereich der „Informationstechnologie“ betreffen und einen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu seiner Person, seiner vormaligen Tätigkeit oder seiner vormaligen Funktion aufweisen. Hinsichtlich des streitbefangenen Protokolls des Aufsichtsgesprächs vom 2. Dezember 2010 haben die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt, nachdem die Beklagte die den Nachfolger des Klägers im IT-Bereich betreffende Passage im erstinstanzlichen Verhandlungstermin zu Protokoll gegeben hat. Zur Begründung seiner Klage hat der Kläger unter Bezugnahme auf sein Vorbringen im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren geltend gemacht, dass sich die Beklagte nicht mit Erfolg auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG berufen

könne. Die Vorschrift schütze nur den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, nicht aber die Tatsachengrundlagen sowie das Ergebnis der Willensbildung. Darüber hinaus sei der Ablehnungsgrund zeitlich beschränkt. § 3 Nr. 4 IFG stehe der Akteneinsicht gleichfalls nicht entgegen. Bei den Vorschriften in der Satzung der BaFin und der Geschäftsordnung ihres Verwaltungsrats über die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsrats handele es sich nicht um Rechtsvorschriften im Sinne des Ausschlussgrundes.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 29. November 2012 abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:

Bei den streitigen Unterlagen handele es sich um amtliche Informationen, die das Bundesministerium für Finanzen im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht über die BaFin erhalten habe und über die es auch Verfügungsberechtigt sei. Dem grundsätzlich gegebenen Anspruch des Klägers auf Informationszugang aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG stehe jedoch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG entgegen. Die Informationen in den Protokollen und Niederschriften der Sitzungen des Verwaltungsrats unterlägen einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin und § 3 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats seien die Sitzungen des Verwaltungsrats nicht öffentlich. Daraus folge, dass sowohl der Verlauf als auch der Inhalt der Sitzungen als Tatsachen der Geheimhaltung unterlägen. Von der Geheimhaltungspflicht umfasst seien auch die erstellten Protokolle und Niederschriften, ohne dass es einer gesonderten ausdrücklichen Anordnung der Vertraulichkeit bedürfe. Denn aus diesen ergäben sich Verlauf und Inhalt der Sitzungen; die angesichts der dem Verwaltungsrat zugewiesenen Aufgaben typisierend angeordnete Nichtöffentlichkeit der Sitzungen liefere ins Leere, würden nicht auch die hierzu geführten Wortprotokolle und Sitzungsniederschriften erfasst.

Dass es sich bei der Satzung der BaFin und der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats nicht um Gesetze im formellen Sinne handele, stehe der Annahme des Ausschlussgrundes nicht entgegen. Die hier einschlägigen Regelungen seien jedenfalls auf § 5 Abs. 2 und 3, § 7 Abs. 2 und § 11 Satz 2 FinDAG und damit auf gesetzliche Grundlagen zurückzuführen. Ob eine durch „Rechtsvorschrift“ geregelte Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG ein Gesetz im formellen Sinne erfordere oder auch eine untergesetzliche Rechtsvor-

schrift genüge, könne daher dahinstehen. Aus den dargelegten Gründen stehe der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG auch der begehrten Einsicht in die Ergebnisprotokolle des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses entgegen, da es sich um einen Unterausschuss des Verwaltungsrats der BaFin handele.

Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung des Klägers, zu deren Begründung er im Wesentlichen geltend macht:

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts liege der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG nicht vor. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung diene die Vorschrift - ebenso wie die anderen Ausschlussstatbestände des § 3 IFG - dem Schutz materieller öffentlicher Belange. Außerhalb des Informationsfreiheitsrechts geregelte Pflichten zur Geheimhaltung und Vertraulichkeit, die über die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit hinausgingen, könnten dem Anspruch auf Informationszugang nur dann entgegengehalten werden, wenn sie dem Schutz materieller Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitsbedürfnisse dienten. Im Anwendungsbereich des § 3 Nr. 4 IFG bedürfe es danach einer konkreten formell-gesetzlichen Regelung zum materiellen Geheimnisschutz. Daran fehle es vorliegend. Die einschlägigen Bestimmungen der Satzung der BaFin und der Geschäftsordnung ihres Verwaltungsrats seien weder Gesetze im formellen Sinne noch könnten sie auf eine gesetzliche Grundlage zurückgeführt werden. Die im angegriffenen Urteil angeführten Vorschriften des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes enthielten keine gesetzliche Ermächtigung für die Anordnung einer den Informationszugang ausschließenden Geheimhaltung oder Vertraulichkeit.

Unabhängig davon sei eine generelle Anordnung einer Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht ohne Prüfung des jeweiligen Einzelfalles nicht geeignet, den Anspruch auf Informationszugang auszuschließen. Ein schutzwürdiges materielles Geheimhaltungsbedürfnis könne nur unter besonderen tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen, die jeweils konkret zu prüfen seien; andernfalls hätte es jede Behörde in der Hand, den Informationszugang durch prophylaktische Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsregeln auf untergesetzlicher Ebene willkürlich auszuhebeln. Allein die in der Satzung und der Geschäftsordnung generell angeordnete Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsrats und seiner Ausschüsse könne daher die Verweigerung des Informationszugangs nicht rechtfertigen. Viel-

mehr bedürfe es der einzelfallbezogenen Prüfung, ob in den Sitzungen und in den sie dokumentierenden Protokollen und Niederschriften Fragestellungen angesprochen seien, die ein materielles Bedürfnis nach Geheimhaltung auslösten. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Die begehrten Informationen stünden in keinerlei Zusammenhang mit den Regulierungsaufgaben der BaFin, sondern beträfen reine Interna. Gegenstand seien allein Managementfragen des Bereichs „Informationstechnologie“ sowie seine Person und seine frühere Tätigkeit, für die ein schutzwürdiges materielles Geheimhaltungsinteresse nicht erkennbar sei. Der geltend gemachte Informationsanspruch berühre daher auch nicht den Anwendungsbeereich des § 9 KWG, der als spezialgesetzliche Geheimhaltungsvorschrift über die Regelung in § 11 FinDAG auch für die Beschäftigten der BaFin und die Mitglieder des Verwaltungsrats gelte. Dies bestätige die Notwendigkeit einer konkreten Einzelfallprüfung, da sich die angeordnete Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsrats gerade auf die besondere Verschwiegenheitspflicht des § 11 FinDAG beziehe.

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts erweise sich auch nicht aus anderen Gründen als zutreffend. Aus den bereits erstinstanzlich dargelegten Gründen könne sich die Beklagte nicht auf den darüber hinaus geltend gemachten Schutz der Beratungen von Behörden nach § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG berufen.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 29. November 2012 zu ändern und 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

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,
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,

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,
4. die Niederschrift des Verwaltungsrates der BaFin 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,
5. das Ergebnisprotokoll des HKPA vom 3. März 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 2 ab Zeile 12 bis Seite 3 Zeile 12,
6. das Ergebnisprotokoll des HKPA vom 10. Juli 2010, soweit es folgende Passagen betrifft: Seite 6 die letzten 9 Zeilen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie hält an den angefochtenen Bescheiden fest und verteidigt das angegriffene Urteil.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte und den eingereichten Verwaltungsvorgang der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung des Klägers hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Dem Kläger steht kein Anspruch auf die begehrte Akteneinsicht zu; die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen ihn nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

1. Anspruchsgrundlage für das Informationsbegehren des Klägers ist § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Danach hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschrift sind unstreitig erfüllt. Der Kläger

ist anspruchsberechtigt; das beklagte Bundesministerium für Finanzen ist eine anspruchsverpflichtete Behörde. Bei den streitbefangenen Unterlagen handelt es sich auch um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG, die dem Bundesministerium im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht über die BaFin (§ 2 FinDAG) zugegangen sind und über die es im Rahmen der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben verfügen kann (§ 7 Abs. 1 Satz 1 IFG).

2. Dem grundsätzlich gegebenen Informationsanspruch des Klägers steht jedoch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG entgegen. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die begehrte Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Voraussetzungen des Ausschlussgrundes als erfüllt angesehen. Die streitigen Informationen in den Protokollen und Sitzungsniederschriften unterliegen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht.

a) § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin vom 29. April 2002 (BGBl. I S. 1499), zuletzt geändert am 1. März 2013 (BGBl. I S. 355), die vom Bundesministerium für Finanzen als Rechtsverordnung erlassen ist (§ 5 Abs. 3 Satz 1 FinDAG), bestimmt, dass die Sitzungen des Verwaltungsrats nicht öffentlich sind. Die Vorschrift enthält eine bereichsspezifische Regelung des Geheimhaltungsschutzes, die auf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruht und eine Geheimhaltungsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG darstellt.

Die Frage, ob es im Anwendungsbereich des § 3 Nr. 4 IFG einer durch formelles Gesetz geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht bedarf oder auch eine untergesetzliche Rechtsvorschrift - wie § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung oder die entsprechende Regelung in § 3 Abs. 6 Satz 1 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin - genügt, ist höchststrichterlich noch nicht entschieden. Der Senat hat in seinem vom Verwaltungsgericht zitierten Urteil vom 6. November 2008 (OVG 12 B 50.07 - juris Rn. 29 ff.) Bestimmungen in der Geschäftsordnung des Bundesrates über die Vertraulichkeit der Verhandlungen von Ausschüssen und die Vertraulichkeit der Sitzungsniederschriften als ausreichende Geheimhaltungsvorschriften im Sinne des Ausschlussgrundes angesehen (kritisch dazu:

Schoch, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, 2987, 2890, der die Zuordnung von Regelungen der Geschäftsordnung zu § 3 Nr. 4 IFG für verfehlt hält und gesetzessystematisch auf den Schutz des Entscheidungsbildungsprozesses verweist; auf die kumulative Anwendung der Ausschlussgründe des § 3 IFG abstellend dagegen: Scherzberg/Solka, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 3 IFG Rn. 135 sowie Fußnote 327). Zur Begründung hat sich der Senat auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) bezogen (Urteil vom 27. September 2007 - 7 C 4.07 - Buchholz 406.252 § 8 UIG Nr. 1, zitiert nach juris). Mit Blick auf die in der einschlägigen Kreisordnung in Verbindung mit der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung des Kreistages vorgesehene Möglichkeit, die Öffentlichkeit durch Beschluss von Sitzungen auszuschließen, hat es das Bundesverwaltungsgericht in der genannten Entscheidung als ausreichend angesehen, dass die durch § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG geschützte Vertraulichkeit von Beratungen der informationspflichtigen Stellen auf ein Gesetz im formellen Sinne zurückgeführt werden könne. Damit sei den Anforderungen der Umweltinformationsrichtlinie an eine gesetzlich vorgesehene Vertraulichkeit von Beratungen genügt; die Richtlinie verlange nicht, dass bereits in einem formellen Gesetz selbst die informationspflichtigen Stellen und ihre Beratungsgegenstände konkret bezeichnet werden müssten (juris Rn. 17).

Unter Bezugnahme auf die vorstehenden Entscheidungen hat es das Verwaltungsgericht für die Qualifizierung als Geheimhaltungsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG im Ergebnis zu Recht als ausreichend erachtet, dass § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin auf eine formell-gesetzliche Grundlage zurückgeführt werden kann. § 5 Abs. 2 und 3 FinDAG ermächtigt das Bundesministerium für Finanzen als Aufsichtsbehörde u.a., Aufbau und Organisation der Bundesanstalt sowie die Rechte und Pflichten ihrer Organe durch Satzung in Form einer Rechtsverordnung zu regeln. Dies schließt entgegen der Auffassung des Klägers die Ermächtigung ein, Regelungen zum Schutz der Geheimhaltung und Vertraulichkeit zu erlassen, wie sie § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung enthält. Ob auch die vom Verwaltungsgericht darüber hinaus angeführte Vorschrift des § 11 Satz 2 FinDAG, die die Verschwiegenheit der Mitglieder des Verwaltungsrats regelt, eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Satzungsrecht enthält, erscheint dagegen fraglich, kann jedoch dahinstehen. Denn für die Annahme, dass es sich bei der einschlägi-

gen Regelung in der Satzung um eine Geheimhaltungsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG handelt, reicht es aus, dass sie jedenfalls eine gesetzliche Grundlage in § 5 Abs. 2 und 3 FinDAG findet.

Dass die vorstehenden Bestimmungen lediglich eine allgemeine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass untergesetzlicher Rechtsvorschriften enthalten, nicht aber ausdrücklich den Erlass von Geheimhaltungsregelungen vorsehen, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Unter Hinweis auf Stellungnahmen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wird in der Kommentarliteratur zwar die Auffassung vertreten, dass Vertraulichkeitsregelungen in Verwaltungsvorschriften den Informationszugang nach § 3 Nr. 4 IFG nur dann ausschließen könnten, wenn ein Gesetz ausdrücklich eine formale Ermächtigung zur Schaffung bestimmter Geheimhaltungsregelungen vorsehe (Roth, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, § 3 Rn. 121). In der vorgenannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umweltinformationsrecht war dies in der Tat der Fall; die Möglichkeit, für bestimmte Angelegenheiten die Öffentlichkeit der Sitzungen des Kreistages und seiner Ausschüsse auszuschließen, war bereits in der Kreisordnung als formelles Gesetz geregelt (Urteil vom 27. September 2007, a.a.O., Rn. 16). Für den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG lässt sich daraus jedoch nicht der Schluss ziehen, dass es stets einer ausdrücklichen Ermächtigung in einem formellen Gesetz zur Begründung von Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten bedarf. Weder der Wortlaut des § 3 Nr. 4 IFG, der allein auf eine durch „Rechtsvorschrift“ geregelte Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht abstellt, während die als Verwaltungsvorschrift erlassene Verschlussachenanweisung gesondert erwähnt wird, noch der Sinn und Zweck des Ausschlussgrundes, der dem Schutz materieller Geheimhaltungsinteressen dient (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - NVwZ 2010, 321, zitiert nach juris Rn. 53), geben dafür etwas her. Insbesondere steht vorliegend nicht eine Vertraulichkeitsregelung durch Verwaltungsvorschrift in Rede. Selbst wenn es sich bei der auf der Grundlage des § 7 Abs. 2 FinDAG erlassenen Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der BaFin um lediglich an einen begrenzten Personenkreis gerichtetes und einer Verwaltungsvorschrift vergleichbares Innenrecht handeln sollte (vgl. Roth, a.a.O.), gilt dies nicht für die vom Bundesfinanzministerium als Rechtsverordnung erlassene Satzung der BaFin. Als eine auf Gesetz beruhende Rechtsvorschrift des Bundes, die erkennbar materiellen Geheimhaltungsinteressen auch

gegenüber außenstehenden Dritten dient, genügt jedenfalls § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung den Anforderungen des § 3 Nr. 4 IFG.

b) Die hier streitgegenständlichen Informationen unterliegen auch der Geheimhaltungsvorschrift der Satzung. Soweit § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung generell die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsrats der BaFin anordnet, bezieht sich der Schutz der Vertraulichkeit nach den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts sowohl auf den Verlauf als auch den Inhalt der Sitzungen. Von der Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht umfasst sind danach auch die streitbefangenen Protokolle und Sitzungsniederschriften, die den Verlauf und den Inhalt der Sitzungen wiedergeben. Einer gesonderten Anordnung der Vertraulichkeit bedarf es insoweit nicht. Zu Recht hat bereits das Verwaltungsgericht darauf verwiesen, dass der mit der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen angeordnete Geheimnisschutz ins Leere liefe, wenn nicht auch die über die Sitzungen angefertigten Wortprotokolle und Niederschriften erfasst würden.

Gegen eine derartige generelle Regelung bestehen entgegen der Auffassung des Klägers keine durchgreifenden Bedenken. § 3 Nr. 4 IFG lässt es ausdrücklich zu, dass eine durch Rechtsvorschrift geregelte Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht Vorrang vor dem Anspruch auf Informationszugang hat. Für die Annahme, durch bereichsspezifische Rechtsvorschriften dürften bestimmte Vorgänge und bestimmte Arten von Informationen nicht insgesamt und generell einem besonderen Geheimnisschutz unterstellt werden, ist danach kein Raum. Zwar ist dem Kläger zuzugeben, dass es jeweils im konkreten Einzelfall der Prüfung bedarf, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der einschlägigen Geheimhaltungsvorschrift erfüllt sind und dem begehrten Informationszugang entgegenstehen (vgl. zu § 8 WpHG: BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2011 - 7 C 6.10 - NVwZ 2011, 1012, juris Rn. 15 ff.; Scherzberg/Solka, a.a.O., § 3 IFG Rn. 133). Dies verhilft seiner Klage jedoch nicht zum Erfolg. § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung der BaFin erklärt die Sitzungen des Verwaltungsrates insgesamt und unabhängig vom Einzelfall für nicht öffentlich; damit unterliegen auch alle hierüber geführten Protokolle und Sitzungsniederschriften unabhängig von ihrem konkreten Inhalt der Vertraulichkeit (vgl. OVG Münster, Urteil vom 15. Januar 2014 - 8 A 467/11 - juris Rn. 133 ff. zu der gesetzlich angeordneten Nichtöffentlichkeit der Beratungen des Gemeinsamen Bundesausschuss nach dem SGB V). Die tatbestandlichen Voraussetzungen der

Vorschrift sind daher erfüllt. Für eine einzelfallbezogene Prüfung, ob in den Sitzungen sowie den Protokollen und Niederschriften konkret Fragestellungen angesprochen sind, für die ein anzuerkennendes materielles Geheimhaltungsbedürfnis besteht, bietet § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung keine Anhaltspunkte. Daran ändert auch der Hinweis des Klägers auf die für Mitglieder des Verwaltungsrats geltende Verschwiegenheitspflicht des § 11 FinDAG nichts. Dass sich die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsrats gerade auf diese Verschwiegenheitspflicht bezieht, trifft nicht zu. § 6 Abs. 1 Satz 2 der Satzung erschöpft sich nicht in dem Schutz von Informationen, die unter die in § 11 FinDAG angeführten „aufsichtsrechtlichen Bestimmungen“, d.h. die für die einzelnen Aufsichtssektoren geltenden Verschwiegenheitspflichten des § 9 KWG, § 84 VAG und § 8 WpHG fallen (vgl. Drs. 14/7033, S. 36), sondern geht darüber hinaus, indem er die Öffentlichkeit von sämtlichen Verwaltungsratssitzungen ausschließt und die Sitzungen gänzlich einer Vertraulichkeitspflicht unterstellt. Dies schließt auch Beratungen über interne Managementfragen ein, die der Kläger für nicht geheimhaltungsbedürftig hält.

3. Aus den vorstehenden Gründen kann der Kläger auch keine Einsicht in die streitigen Passagen der Ergebnisprotokolle des Haushaltskontroll- und Prüfungsausschusses beanspruchen. Da es sich um einen aus Mitgliedern des Verwaltungsrats bestehenden Unterausschuss handelt, greift auch insoweit der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG ein.

Die Kostenentscheidung folgt auch § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Der Senat hat die Revision nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen, da die Frage, ob eine auf einer allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhende Rechtsvorschrift im materiellen Sinne den Anforderungen des § 3 Nr. 4 IFG genügt, grundsätzliche Bedeutung hat.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen auf dem unter www.berlin.de/erv veröffentlichten Kommunikationsweg einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in der bezeichneten elektronischen Form unter www.bverwg.de eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. 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 auftreten, dem sie angehören.

Plückelmann

Bath

Böcker