



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 20, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. September 2012 durch

für Recht erkannt:

Soweit die Klage teilweise zurückgenommen oder übereinstimmend für erledigt erklärt worden ist, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung schriftlich die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, 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 Hamburgischen Obergericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,

- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn 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
- wenn 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, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt Akteneinsicht nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz.

Der Kläger, ein Mitglied der Scientology Kirche, beantragte bei der Senatskanzlei der Beklagten mit Schreiben vom 16. März 2007 Akteneinsicht nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz vom 11. April 2006 zu nachfolgenden Themen; die Anfrage sei vorläufig unspezifisch formuliert, weil Aktenpläne öffentlicher Stellen entgegen § 11 IFG des Bundes noch nicht öffentlich gemacht worden seien:

„0. Meine Person

1. Entzug der Rechtsfähigkeit der Scientology Kirche Hamburg e.V. und anderer Vereine der Scientology Gemeinschaft.
2. Anwendung des Hamburgischen Pressegesetzes bei und in Bezug auf die Scientology Kirche Hamburg e.V. und andere Vereine der Scientology Gemeinschaft.
3. Allgemeine Informationen, Datensammlungen und Angaben des Senats über und betreffend die Scientology Gemeinschaft.“

Der Kläger erhielt zunächst keine Antwort und erinnerte mit Schreiben vom 15. Juli 2007 und per E-Mail vom 16. Oktober 2007 an seinen Antrag.

Mit Bescheid vom 2. November 2007 wurde dem Kläger grundsätzlich Zugang zu den Akten der Senatskanzlei gewährt, soweit Unterlagen zu den genannten Themen vorhanden seien. Zu seiner Person lägen keine Unterlagen vor. Zu einer Mehrzahl von Dokumenten wurde der Zugang aus unterschiedlichen rechtlichen Gründen verweigert. Die Gründe ergäben sich entweder aus dem eingeschränkten Anwendungsbereich des HmbIFG selbst oder den Ausnahmetatbeständen des IFG des Bundes, nach dem sich der Informationszugang gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 HmbIFG richte. Im Wesentlichen wurde die Zugangsverweigerung zu einzelnen Akten und Aktenbestandteilen wie folgt rechtlich begründet: Es handele sich um Verschlussachen (§ 3 Nr. 4 IFG), Vorgänge betreffend die Kooperation der Länder zum Gegenstand „Scientology Organisation“ auf Ministerpräsidenten- und Fachministerebene (§ 3 Nr. 3 b) IFG) bzw. die entsprechende Zusammenarbeit mit dem Bund (§ 3 Nr. 3 a) IFG), Eingaben Dritter mit der erkennbaren Erwartung einer vertraulichen Behandlung (§ 3 Nr. 7 IFG), personenbezogene Daten (§ 5 Abs. 1 IFG), öffentlich zugängliche Unterlagen aus parlamentarischen Vorgängen (§ 9 Abs. 3 IFG), Vorgänge mit wertenden Äußerungen über das Vorgehen ausländischer Staaten

(§ 3 Nr. 1 a) IFG), Vorgänge im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsgruppe Scientology (§ 1 Abs. 3 Nr. 3 HmbIFG) oder Schreiben anderer Bundesländer ohne Informationszugang, über welche die Beklagte nicht verfügen könne (§ 7 Abs. 1 Satz 1 IFG). Wegen der Einzelheiten der Begründung wird auf den Bescheid vom 2. November 2007 Bezug genommen, in dessen Begründung die Vorgänge benannt und beschrieben und der jeweilige Grund für die Zugangsverweigerung dargelegt werden.

Gegen die Einschränkungen beim Informationszugang erhob der Kläger per Fax vom 25. November 2007 zunächst fristwährend Widerspruch.

Im Dezember 2007 und Januar 2008 nahm der Kläger Akteneinsicht in die Unterlagen der Senatskanzlei, soweit es ihm zuvor gestattet worden war.

Mit anwaltlichem Schreiben vom 30. Mai 2008 ließ der Kläger seinen Widerspruch begründen. Der ablehnende Teil des Bescheids sei inhaltlich unbestimmt und nicht hinreichend begründet. Es sei wegen der Unbestimmtheit und der fehlenden Begründung nicht nachvollziehbar, ob die genannten Ausnahmetatbestände überhaupt einschlägig seien. In der Sache sei im Einzelnen grundsätzlich zweifelhaft, ob und in welchem Umfang der Informationszugang die Zusammenarbeit mit Bund und Ländern überhaupt und wie lang anhaltend beeinträchtigen könne. Einen pauschalen und dauerhaften Grund für die Zugangsverweigerung enthielten § 3 Nr. 3 a) und b) IFG jedoch nicht. Auch bei den angeblichen Verschlussachen (§ 3 Nr. 4 IFG) bleibe unklar, ob und auf welcher Grundlage eine solche Einstufung erfolgt sei. Die Ausnahme für Vorgänge betreffend die Arbeitsgruppe Scientology sei insgesamt unwirksam, da es sich um ein verfassungsrechtlich unzulässiges Einzelfallgesetz handele.

Durch Widerspruchsbescheid vom 25. November 2009, der laut dessen Begründung auf der Grundlage des HmbIFG vom 17. Februar 2009 (HmbGVBl. 2009, 29) erlassen wurde, änderte die Beklagte ihren Ausgangsbescheid. Unter Ziffer 1 erteilte die Beklagte in einer etwa neun Seiten umfassenden Darstellung die Auskunft, welche Einzelvorgänge vom Informationszugang ausgeschlossen wurden. Wegen der Aufzählung, deren Anfang nachfolgend beispielhaft wiedergegeben wird, wird im Übrigen auf den Inhalt des Widerspruchsbescheides Bezug genommen:

„Akte Scientology-Kirche in Deutschland, Az. 343.50-28

Band 3A (Zeitraum September 1993 bis September 1995)

- Schreiben einer Anwältin vom 9.6.1994 an die Senatskanzlei, in dem um ein Gespräch mit Anhängern der Scientology Kirche in den USA mit Senatsvertretern über die Stellung der Scientology Kirche in Deutschland gebeten wird.
- Schreiben einer Privatperson vom 17.1.1995 an den seinerzeitigen Ersten Bürgermeister, in dem behauptet wird, die Behörde für Inneres habe mit einer der größten Neo-Nazi Organisationen in den USA zusammengearbeitet.“

Im Übrigen wurde der Widerspruch zurückgewiesen. Die Kosten des Verfahrens wurden wegen der aus Sicht der Beklagten nachzuholenden Begründung und Auskunftserteilung zu zwei Dritteln der Beklagten und zu einem Drittel dem Kläger auferlegt. In der Begründung des Widerspruchsbescheides führt die Beklagte zunächst aus, dass der Ausgangsbescheid entgegen der Ansicht des Klägers hinreichend bestimmt gewesen sei. Es sei anhand der Nummerierung der Ausheftungen und deren Beschreibung eindeutig zu bestimmen, in welchem Umfang der Informationszugang verweigert werde. In der Sache wurde die Verweigerung des Informationszugangs insgesamt für jeden einzelnen Vorgang (mit neuer Nummerierung unter Ziff. 5 bis Ziff. 15 mit zahlreichen Untergliederungen) noch einmal neu unter Bezug auf die neue Rechtslage begründet. Auch insoweit wird auf den Widerspruchsbescheid Bezug genommen, mit Ausnahme der nachstehenden Begründung unter Ziffer 5.1.2, die den Kern des noch verbliebenen Streitgegenstandes betrifft:

„5.

Akte Scientology-Kirche in Deutschland, Az.: 343.50-28

5.1

Band 3A (Zeitraum September 1993 bis September 1995):

[...]

5.1.2

Ebenfalls weiterhin zu versagen waren die in dem Aktenband enthaltenen Vorgänge über den Informationsaustausch und die Koordination der Länder zum Gegenstand „Scientology-Organisation“, insbesondere auf Ministerpräsidenten- und Fachministerebene, sowie über die diesbezügliche hamburginterne Vorbereitung.

Der Widerspruchsführer verlangt mit seinem Antrag den Zugang zu sämtlichen Informationen, Datensammlungen und Angaben des Senats über und betreffend die Scientology Gemeinschaft. Hierzu zählen neben den im vorliegenden Aktenband enthaltenen Informationen des Länderaustauschs auch weitere Vorgänge, namentlich die in den Abschnitten 5.2.1, 5.3.1, 5.4.1, 5.5.1, 5.6.2, 5.7.1, 5.8.7, 5.10.2, 5.10.3, 5.10.4, 5.11.2, 11. angesprochenen. Die Einsicht in diese Unterlagen würde dem Widerspruchsführer einen umfangreichen Einblick in die über Jahre unter

den Ländern erörterten Fragen der Zuordnung der Scientology-Organisation nach ihren politischen Bestrebungen, der von ihr ausgehenden Gefahren, der zweckmäßigen Vorgehensweise im Bereich des Straf-, Wirtschafts-, Gesundheits- und Arzneimittelrechts, der Beobachtung der Organisation, der jeweiligen Kenntnis und Einschätzung ihrer Organisationsstruktur und Bedeutung, ihre Beurteilung unter religionsverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, den etwaigen Entzug der Rechtsfähigkeit, die vereinsrechtliche Beurteilung und die Subsumierbarkeit ihrer Aktivitäten unter ordnungsrechtliche Tatbestände geben.

Die Offenlegung der Vorgänge ist nach § 8 Nr. 1 zu versagen. Nach dieser Vorschrift ist der Antrag auf Zugang zu Informationen u.a. abzulehnen, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land nicht unerheblich gefährdet würden. Die Unbefangenheit der Beratung unter den Ländern erfordert eine fortdauernde Vertraulichkeit des koordinierenden Austauschs. Der Austausch von Kenntnissen und Stellungnahmen unter den Ländern verfolgt den Zweck, Sachverhalte von allen Seiten beleuchten und bewerten zu können. Es ist offensichtlich, dass die vertrauensvolle Zusammenarbeit für die Zukunft nicht unerheblich gefährdet wäre, wenn die Vorgänge in dem verlangten Umfang herausgegeben würden. Kenntnisse und Werturteile könnten unter den Ländern, die größtenteils nach wie vor nicht über einen Informationszugang nach dem Muster des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes verfügen, nicht mehr vorbehaltlos ausgetauscht werden.

Der Widerspruchsführer kann auch im Rahmen des § 39 Abs. 1 HmbVwVfG keine nähere Beschreibung der nicht herausgegebenen Vorgänge der Länderkoordination verlangen. Eine solche Beschreibung sämtlicher Einzelvorgänge der Länderkoordination nach Akteur, Zeitpunkt und Inhalt würde zweifellos dazu führen, dass sich der Widerspruchsführer ein umfassendes Bild vom Inhalt, aber auch den Mechanismen der Länderkoordination machen könnte. Dies würde den mit § 8 Nr. 1 HmbIFG verfolgten Schutzzweck unterlaufen.“

Der Widerspruchsbescheid wurde laut Empfangsbekenntnis am 26. November 2009 zugestellt.

Am 28.12.2009, einem Montag, hat der Kläger per Fax bei Gericht – zunächst fristwahrend – Klage erheben lassen.

Der Kläger hat (ohne nähere Begründung) zunächst beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 2. November 2007 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25. November 2009 aufzuheben, soweit dem Widerspruch des Klägers vom 25. November 2007 nicht stattgegeben wurde,

und die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu allen Informationen der Senatskanzlei zu gewähren gemäß Antrag vom 16. März 2007 bzw. vom 16. Oktober 2007.

Ein Parallelverfahren (7 K 539/08) hatte den Zugang zu Informationen bzw. dessen Ausschluss hiervon bei Informationen, die im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsgruppe Scientology stehen, zum Gegenstand. Nachdem unter Bezugnahme auf die mündliche Verhandlung in dieser Sache am 15. Januar 2010 zunächst eine Aussetzung gem. § 94 VwGO beantragt worden war, hat der Kläger diesen inhaltlichen Aspekt aus diesem Verfahren ausklammern wollen und seine Klage insoweit teilweise zurückgenommen und nur noch beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 2. November 2007 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25. November 2009 aufzuheben, soweit der Zugang zu den Informationen bei der Senatskanzlei in die Vorgänge zu den Ziffern 5.1.2, 5.2.1, 5.3.1, 5.4.1, 5.5.1, 5.6.2, 5.7.1, 5.8.7, 5.10.2, 5.10.3, 5.10.4, 5.11.2 sowie Ziffer 11 des Widerspruchsbescheides unter Berufung auf § 8 Nr. 1 HmbIFG und den Vorgang in Ziffer 6.2 abgelehnt wurde,

und die Beklagte zu verpflichten, den Antrag des Klägers vom 16. März 2007 bzw. 16. Oktober 2007 auf Informationszugang im Umfang der Aufhebung unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Die Beklagte hat mit Schriftsatz vom 9. Juni 2010 einzelne Aktenbestandteile als Anlage eingereicht und damit dem Kläger zugänglich gemacht und den Rechtsstreit insoweit – vorgreiflich – für erledigt erklärt. Der Kläger hat daraufhin den Rechtsstreit bezüglich Ziffer 6.2 und Ziffer 11, laufende Nummern 92 und 94 für erledigt erklärt und klarstellend die Klage auch hinsichtlich der Ziffer 5.7.1 bezüglich zweier dort als Verschlussache bezeichneter Dokumente zurückgenommen.

Der Kläger legt zur Begründung seiner Klage dar, dass das Zugangsrecht für ihn auch als Mitglied von Scientology von besonderem Interesse sei, weil es nach seinem Empfinden keinen Dialog zwischen der Beklagten und Scientology gebe. Ohne den Zugang zu den Akten bleibe unbekannt, ob die Beklagte möglicherweise falsche Annahmen über Sciento-

logy treffe. Diese könnten nicht richtig gestellt werden, weil sie unbekannt blieben. Rechtlich wendet sich der Kläger im Ergebnis nur noch dagegen, dass ihm Akteneinsicht zum Schutz der Länderzusammenarbeit bzw. der Zusammenarbeit mit dem Bund beim Thema Umgang mit Scientology unter Berufung auf § 8 Nr. 1 IFG verwehrt werde. Diese Zusammenarbeit könne nicht umfassend, sondern nur zeitlich begrenzt und in einem konkret erforderlichen Umfang geheim gehalten werden. Das Geheimhaltungsinteresse müsse substantiiert für alle einzelnen Aktenbestandteile dargelegt werden. Der Kläger beruft sich zudem auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil v. 29.10.2009, 7 C 21/08, juris), wonach Verschlussachen nur bei einem tatsächlichen Geheimhaltungsbedürfnis geschützt seien. Eine formale Einstufung als Verschlussache allein führe beispielsweise nicht zu einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse.

Der Kläger beruft sich in prozessualer Hinsicht auf eine weitere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Beschluss v. 25.6.2010, 20 F 1/10, juris), wonach das erkennende Gericht in einem Rechtsstreit über den Zugang zu Informationen konkrete Angaben zu den zurückgehaltenen Informationen anfordern müsse, etwa in Form eines spezifizierten Inhaltsverzeichnisses. Der Kläger regt an, ohne dies förmlich zu beantragen, die Beklagte in einem förmlichen Beweisbeschluss zur Vorlage der Akten aufzufordern. Weigerte sich diese, könne nach § 99 VwGO verfahren werden.

Der Kläger beantragt nunmehr noch,

den Bescheid der Beklagten vom 2. November 2007 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25. November 2009 aufzuheben, soweit der Zugang zu den Informationen bei der Senatskanzlei in die Vorgänge zu den Ziffern 5.1.2, 5.2.1, 5.3.1, 5.4.1, 5.5.1, 5.6.2, 5.7.1 (mit Ausnahme der als Verschlussache bezeichneten Dokumente), 5.8.7, 5.10.2, 5.10.3, 5.10.4, 5.11.2 sowie Ziffer 11 (mit Ausnahme der Ziffern 92 und 94) des Widerspruchsbescheides unter Berufung auf § 8 Nr. 1 HmbIFG abgelehnt wurde,

und die Beklagte zu verpflichten, den Antrag des Klägers vom 16. März 2007 bzw. 16. Oktober 2007 auf Informationszugang im Umfang der Aufhebung unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte meint, die Länderzusammenarbeit sei vom Informationszugang ausgenommen. Dies betreffe zunächst die Unterlagen zu Ministerpräsidentenkonferenzen und Konferenzen der Chefs der Staats- und Senatskanzleien. Ausgenommen seien auch Unterlagen aus dem Austausch mit Bundesländern ohne Informations Zugangsregelungen, weil diese einen vertraulichen Umgang erwarten dürften. Konkrete Anfragen an die anderen Länder habe es aber bisher nicht gegeben. Es sei aber allgemeine Beschlusslage, die Unterlagen nicht öffentlich zu machen. Die Beklagte teilte nach entsprechender Aufforderung des Gerichts ergänzend mit, es seien grundsätzlich alle Bundesländer an der Zusammenarbeit beteiligt gewesen. Zumindest einige hätten noch immer kein allgemeines Informations Zugangsrecht. Nach Auffassung der Beklagten ergebe sich die Berechtigung zur Geheimhaltung in der Sache daraus, dass ein umfassender Einblick, wie ihn der Kläger begehre, in die grundlegenden Strukturen, Verfahren und Potenziale eines jahrelang andauernden, keineswegs beendeten und sich daher stetig fortentwickelnden Prozesses der Länderkoordinierung die Wirksamkeit eben dieser Strukturen, Verfahren und Potenziale beeinträchtige und gefährde. Dies betreffe insbesondere die Beratungen und Entscheidungsabläufe der Ministerpräsidentenkonferenzen, der Konferenzen der Chefs der Staats- und Senatskanzleien und der Fachministerkonferenzen. Diese spiegelten Art und Weise des Informationsaustauschs, des Verfahrens und der gemeinsamen Entscheidungsfindung im Umgang mit Scientology wider. Es komme bei der Anwendung von § 8 Nr. 1 HmbIFG entgegen der Ansicht des Klägers wegen der Feststellung einer Gefährdung gerade nicht auf einen konkreten Bezug auf einen bestimmten Entscheidungsfindungsprozess an. Die Schutzrichtung sei eine andere, wie sich allein aus dem Vergleich mit § 9 HmbIFG („Schutz des Entscheidungsbildungsprozesses“) ergebe. Schutzzweck sei vielmehr der ungehinderte Informationsfluss zwischen Bund und Ländern. Eine Gefährdung trete daher auch nicht erst ein, wenn die Beziehungen als solche auf dem Spiel stünden, was angesichts der föderalen Verfassung ohnehin kaum vorstellbar sei. Ausreichend sei vielmehr eine unterhalb dieser Schwelle liegende Erschwerung der Zusammenarbeit. Bei der insoweit zu treffenden Prognose sei von der konkreten Anfrage auszugehen, die sich nicht auf einzelne Unterlagen beziehe, sondern auf sämtliche Unterlagen der Senatskanzlei und damit auf den noch nicht abgeschlossenen Gesamtprozess. Dieser

sei bekanntlich durch die Frage bestimmt, ob und welche Aktivitäten für Einzelne oder die Rechtsordnung als bedrohlich anzusehen seien und wie hiergegen ggf. vorzugehen sei. Es gehe somit nicht um die Geheimhaltung einzelner „vergifteter“ oder „brisanter“ Unterlagen. Ein Einblick in diese Prozesse würde das gesamte bundesweite Verfahren und Potenzial von Regierungen und Verwaltungen, mit dem Thema umzugehen, erkennbar machen, und sich damit naturgemäß auf die Wirksamkeit dieser Verfahren und Potenziale auswirken. Aus der Gesetzesbegründung zu § 8 Nr. 1 HmbIFG ergebe sich, dass der Gesetzgeber auch solche Prozesse schützen wolle. Als Beispiel sei der Fall genannt, dass Informationen Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und den Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden zuließen (Bü-Drs. 19/1283, S. 12). Das Geheimhaltungsinteresse bestünde auch weiterhin, da der Gesamtprozess im Umgang der Scientology Organisation nach wie vor nicht abgeschlossen sei. Soweit die Beklagte im Einzelnen näher darlegt, weshalb die jeweiligen Aktenbestandteile nicht offenzulegen seien, wird auf das schriftsätzliche Vorbringen Bezug genommen. Ein Teil der Unterlagen betreffe dabei gleichzeitig die Arbeitsgruppe Scientology, weil diese an dem Vorgang beteiligt gewesen sei. Insoweit greife zusätzlich der Verweigerungsgrund des § 3 Abs. 2 Nr. 7 IFG.

Die Übersicht über die Aktenbestandteile sei nach Ansicht der Beklagten nach den Maßstäben der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in dessen Beschluss vom 25. Juni 2010 (20 F 1/10, juris) ausreichend zur Sachaufklärung des Gerichts. Die Beklagte hält eine Vorlage der Unterlagen, ggf. in einem Verfahren nach § 99 VwGO, gerade nicht für geboten und beruft sich hierfür auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in dessen Beschluss vom 6. April 2011 (20 F 20/10, juris).

Der Sachvorgang zum Informationszugangsgesuch ist zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden. Die streitgegenständlichen Akten selbst sind nicht beigezogen worden. Mit der Anlage B 2 hat die Beklagte auf neun Seiten eine Aufstellung aller unter Berufung auf § 8 Nr. 1 HmbIFG vom Informationszugang ausgeschlossenen Akteninhalte vorgelegt:

„Akte Scientology-Kirche in Deutschland, Az.: 343.50-28

Von der Einsicht ausgenommen Aktenbestände dieser Akte

Band 3A (Nr. 5.1.2 des Widerspruchsbescheids)

1. Mai 1994; Beschlussniederschrift der Innenministerkonferenz zur Beobachtung durch die Verfassungsschutzbehörden
2. Oktober 1994; Schreiben Saarland zu einem Umlaufbeschluss der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) zu Aktivitäten der Scientology, Schreiben Hamburgs zum selben Thema
- Beteiligung der Arbeitsstelle Scientology –

...“

Wegen des weiteren Inhalts wird auf die Anlage B 2 Bezug genommen. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Beklagten auf konkrete Nachfragen des Klägers erläutert, weshalb einzelne Aktenbestandteile nicht herausgegeben werden können. Insoweit wird auf das Verhandlungsprotokoll Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

Soweit die Klage teilweise zurückgenommen oder übereinstimmend für erledigt erklärt worden war, war das Verfahren einzustellen.

II.

Im Übrigen hat die zulässige Klage keinen Erfolg.

Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO). Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zugang zu den von ihm begehrten Informationen.

Die Entscheidung beruht in der Sache auf dem im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch geltenden Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz vom 17. Februar 2009 – HmbIFG (HmbGVBl. 2009, 29 mit späteren Änderungen), das erst danach zum 7. Oktober 2012 durch das Transparenzgesetz abgelöst worden ist. Danach hat die Beklagte den Informationszugang zu Recht verweigert, weil die Offenlegung die Beziehungen der Be-

klagten mit Bund und Ländern im Umgang mit Scientology nicht unerheblich gefährden würde (1.). Einer Vorlage der Akten der Beklagten bzw. deren Prüfung in einem in-camera-Verfahren gem. § 99 VwGO bedurfte es im vorliegenden Fall zur Überzeugungsbildung des Gerichts nicht (2.).

1. Der weitergehende Zugang zu den Akten ist zu Recht abgelehnt worden, um die Bund-Länder-Zusammenarbeit im Umgang mit Scientology nicht zu gefährden.

Der Kläger hat zwar grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu den Informationen der Senatskanzlei der Beklagten, denn diese gehört zu den Behörden im Sinne von § 2 Nr. 3 HmbIFG. Der Behördenbegriff dürfte entsprechend dem IFG des Bundes weit auszulegen sein und grundsätzlich auch das Regierungshandeln einschließen (vgl. BVerwG, Urteil v. 3.11.2011, 7 c 3/11, Rn. 10 ff. bei juris). Der Informationszugang ist im konkreten Fall aber zum Schutz öffentlicher Belange ausgeschlossen (§ 8 Nr. 1 HmbIFG), denn nach § 8 Nr. 1 HmbIFG ist der Zugang zu Informationen auch dann abzulehnen, wenn sich jedenfalls aus der Zusammenschau von Unterlagen Rückschlüsse über die Art und Weise der Zusammenarbeit mit Bund und Ländern ergeben würden, welche diese grundsätzlich gegen eine bestimmte Gruppierung oder Organisation gerichtete Zusammenarbeit nicht unerheblich gefährden würden (a). Dies trifft auf die Bund-Länder-Zusammenarbeit zum Thema Scientology zu (b).

a) Der Zugang zu Informationen ist abzulehnen, wenn aus den Informationen Rückschlüsse auf die gegen eine bestimmte Gruppierung oder Organisation gerichtete Zusammenarbeit auf Bund-Länder-Ebene gezogen werden können, welche diese Zusammenarbeit dadurch nicht unerheblich gefährden würde.

Ein Geheimhaltungsgrund ergibt sich allerdings nicht daraus, dass die innere Sicherheit bei einem Bekanntwerden der Informationen im Sinne von § 8 Nr. 1 HmbIFG gefährdet wäre. Dieser Schutz der inneren Sicherheit war nicht Aufgabe der Senatskanzlei, sondern der entsprechenden Sicherheitsbehörden (vgl. BVerwG, Beschluss v. 6.4.2011, 20 F 20/10, Rn. 15 f. bei juris zum Merkmal „Wohl des Bundes“, zu dem die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden gehöre). Insoweit ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung, dass mit dieser Tatbestandsalternative die ungehinderte Tätigkeit der Polizei, des Verfassungsschutzes und anderer Sicherheitsbehörden gewährleistet werden

soll (Bü-Drs. 19/1283, S. 12). Die Senatskanzlei ist keine Sicherheitsbehörde und auch – anders als die Arbeitsgruppe Scientology – keine besondere Stelle, die als Gegengewicht zu Scientology und zur unabhängigen Beratung des Senats besonders zu diesem Thema errichtet wurde, und deren generelle Arbeitsweise durch den freien Informationszugang beeinträchtigt würde.

Ein Geheimhaltungsgrund ergibt sich aus § 8 Nr. 1 2. Alt. HmbIFG. Nach Auffassung der Kammer erstreckt sich der Schutzzweck von § 8 Nr. 1 HmbIFG in der 2. Alternative nicht nur auf den Aspekt der Beziehungspflege zwischen Bund und Ländern innerhalb der föderalen Strukturen. Die Beklagte weist insoweit zu Recht darauf hin, dass sich die gegenseitige Verpflichtung zur Rücksichtnahme und zur Zusammenarbeit bereits aus der bundesstaatlichen Verfassung ergibt (Art. 20 GG). Die Vorschrift erfasst darüber hinaus die zahlreichen Fälle der fachlichen Zusammenarbeit und des kooperativen Regierungshandelns selbst, die Gegenstand und Mittel der Beziehungen zum Bund und zu den anderen Ländern sind. Dies ergibt sich nach Überzeugung der Kammer aus dem Wortlaut von § 8 Nr. 1 HmbIFG, der Gesetzesbegründung und dem Sinn und Zweck der Vorschrift:

Nach dem Wortlaut schützt der Ausnahmetatbestand „die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land“ vor einer nicht unerheblichen Gefährdung. Nach der Gesetzesbegründung standen für den Gesetzgeber offenbar die Beziehungen selbst im Vordergrund, die etwa gefährdet würden, wenn die Beklagte einem Dritten Zugang zu vertraulichen Unterlagen eines anderen Landes oder des Bundes gewähren würde (Bü-Drs. 19/1283, S. 12). Es ist aber nicht ersichtlich, dass der Tatbestand auf diesen gewissermaßen diplomatischen Aspekt beschränkt sein soll. Vielmehr liegt nahe, dass damit erst Recht die im Einzelfall vertrauliche Zusammenarbeit auf Regierungsebene selbst geschützt sein soll. Denn deren Preisgabe würde nicht nur das Vertrauen beeinträchtigen, sondern ggf. den gemeinsamen Arbeitsprozess selbst.

Die Kammer knüpft insoweit an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum verfahrensrechtlichen Geheimhaltungsgrund „Wohl des Bundes“ zu Unterlagen der Informationsstelle „Sogenannte Jugendsekten und Psychogruppen“ beim Bundesverwaltungsamt an, die unter anderem mit der Koordinierung der Bund-Länder-Zusammenarbeit zum Thema Scientology betraut ist (BVerwG, Beschluss v. 6.4.2011, 20 F 20/10). In dieser Entscheidung legt das Gericht dar, dass die Zusammenarbeit von Bundesregierung und

Landesregierungen zu diesem die Gesellschaft bewegenden Thema unmittelbar der staatsleitenden Tätigkeit der Regierungen zuzuordnen ist, und dass der Meinungsbildungsprozess in den entsprechenden Arbeitsgruppen durch eine Veröffentlichung der Dokumente zu diesem Prozess behindert und erschwert würde und dass darin grundsätzlich ein Nachteil für das Bundeswohl liegen könne:

„Die vom Beigeladenen befürchtete Erschwerung der künftigen Arbeit der Informationsstelle, die – wie dargelegt – Grundlage des Handelns der Bundesregierung ist, mag als Nachteil für das Bundeswohl in Betracht kommen, soweit es um die Veröffentlichung von Unterlagen geht, die den Meinungsbildungsprozess innerhalb der Informationsstelle oder der von ihr koordinierten Arbeitsgruppen betreffen. Eine offene Erörterung und Bewertung innerhalb der Informationsstelle – und damit im Ergebnis eine effektive Beratung der Bundesregierung – könnten möglicherweise gestört werden, wenn jederzeit eine Offenlegung der internen Entscheidungsfindung drohte.“ (BVerwG, a.a.O., Rn. 18 bei juris)

Dieser nach Auffassung der Kammer auch vom Gesetzgeber des HmbIFG gewollte Schutz solcher Formen der Regierungskooperation ähnelt zwar dem Ausnahmetatbestand des § 9 HmbIFG, ist aber unter § 8 Nr. 1 2. Alt. HmbIFG zu fassen, weil es nicht um den Entscheidungsbildungsprozess (allein) hamburgischer Stellen geht, sondern um einen bundesweiten Prozess.

b) Die Bund-Länder-Zusammenarbeit im Umgang mit Scientology gehört zu den von § 8 Nr. 1 2. Alt. HmbIFG geschützten Formen des kooperativen Regierungshandelns.

Die Kammer legt dabei zunächst zugrunde, dass Scientology und seine Organisationen weiterhin verfassungsfeindliche Bestrebungen haben (aa). Die Beklagte hat hinreichend dargelegt, dass und in welcher Weise die Zusammenarbeit gefährdet werden würde (bb).

aa) Nach den allgemein zugänglichen Kenntnissen der Verfassungsschutzbehörden und den Erkenntnissen des OVG Münster ist Scientology grundsätzlich eine Organisation oder Gemeinschaft mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen. Hierauf hat die Kammer in der mündlichen Verhandlung unter Bezug auf die Entscheidung des OVG Münster vom 12. Februar 2008 (Az. 5 A 130/05, juris) ausdrücklich hingewiesen, ohne dass der Kläger dem entgegengetreten ist.

Die Scientology Organisation ist eine Gemeinschaft, die seit 1997 wegen ihrer verfassungsfeindlichen Bestrebungen auf Grundlage eines Beschlusses der Innenminister vom Verfassungsschutz beobachtet wird. Die Rechtmäßigkeit der Beobachtung wurde 2008 nach ausführlicher Sachaufklärung vom Oberverwaltungsgericht Münster bestätigt (Urteil v. 12.2.2008, 5 A 130/05, juris). In den veröffentlichten Leitsätzen wird unter anderem festgestellt:

„Es liegen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass Scientology Bestrebungen verfolgt, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind.

...

Es gibt aktuelle Erkenntnisse über Aktivitäten von Scientology, das scientologische Programm in Deutschland umzusetzen und zu diesem Zweck personell zu expandieren sowie scientologische Prinzipien in Staat und Gesellschaft mehr und mehr zu verbreiten.“

Aus Sicht der Kammer gibt es keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass diese Bewertung weiterhin gültig ist.

bb) Die Beklagte hat nachvollziehbar dargelegt, dass die Effektivität der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern unter Beteiligung der Beklagten nicht unerheblich gefährdet wäre, wenn Unterlagen über diese Zusammenarbeit öffentlich würden. Auf den Inhalt einzelner Unterlagen kommt es dabei nicht an.

Die Kooperation auf Regierungsebene ist – ausnahmsweise – gezielt gegen Teile der Gesellschaft gerichtet. Dies findet seine Rechtfertigung in der befürchteten Durchdringung von Staat und Gesellschaft durch diese Gesellschaftsteile mit dem Ziel, die bestehende Grundordnung jedenfalls in Teilen abzuschaffen. Aus dieser kritischen und abwehrenden Grundhaltung folgt, dass diese Zusammenarbeit nicht unerheblich gefährdet würde, wenn Scientology Einblick in diese Zusammenarbeit gewinnen würde. Das wäre nicht nur dann zu besorgen, wenn – wie hier – ein Mitglied von Scientology Zugang zu diesen Unterlagen erhielte, sondern bereits dann, wenn diese Unterlagen Dritten überlassen würden, die im Umgang damit grundsätzlich frei wären. Die Verbreitung der Informationen wäre damit nicht mehr steuerbar, der Vorgang praktisch öffentlich.

Die nicht unerheblichen Gefährdungen erwachsen nach der nachvollziehbaren Darlegung der Beklagten etwa schon daraus, dass daraus der Meinungsbildungsprozess erkennbar

würde, also beispielsweise ob und ggf. welche Landesregierungen bzw. dort handelnde Personen sich mit besonderem Einsatz gegen die Gefahren durch Scientology engagieren und Initiativen anführen bzw. ob und welche Regierungen eher für einen offenen und toleranten Umgang sind oder in der Vergangenheit waren. Auf diese Weise wäre es möglich, gezielt auf einzelne Landesvertretungen oder den Bund bzw. einzelne handelnde Personen Einfluss zu nehmen. Generell lassen sich daraus aber auch solche Strategien ablesen, die ggf. (noch) nicht öffentlich geworden sind.

Die Beklagte hat auch dargelegt, dass der Prozess andauert und damit trotz des Zeitablaufs weiterhin einer Geheimhaltung bedarf. Es ist auch ersichtlich, dass sich die Geheimhaltung auf sämtliche Bestandteile dieses Prozesses erstreckt, weil der Prozess als solcher zu schützen ist. Auf die Gesamtheit der Unterlagen erstreckt sich im Gegenzug auch das Begehren des Klägers, so dass es keinen Anlass gibt, die einzelnen Unterlagen gesondert zu bewerten. Der Geheimhaltungsbedarf der einzelnen Dokumente ergibt sich bereits aus der Zugehörigkeit zu dem Gesamtzusammenhang.

2. Es bedurfte keiner weitergehenden Aufklärung der Sachlage, insbesondere keiner Beiziehung der unter Verschluss gehaltenen Aktenteile selbst.

Das Gericht hat grundsätzlich auch bei Anträgen auf Informationszugang aufzuklären, ob die zurückgehaltenen Unterlagen diesem Tatbestand unterfallen und darf sich nicht ohne weiteres auf den Vortrag der Behörde verlassen. Hierzu liegt es grundsätzlich nahe, die Vorlage dieser Unterlagen anzuordnen. Das Gericht hat allerdings die Folgen dieser verfahrensrechtlichen Anordnung zu erwägen. Dies kann dazu führen, von einer solchen Anordnung abzusehen, und die notwendige Sachaufklärung auf andere Weise zu gewährleisten.

Dies ergibt sich im Einzelnen aus Folgendem:

Reicht die Behörde die in Streit stehenden Unterlagen anforderungsgemäß bei Gericht ein, hätte der Kläger unmittelbar einen prozessualen Anspruch darauf, diese gem. § 100 VwGO einzusehen. Der bisher aus materiell-rechtlichen Erwägungen verweigerte Informationszugang würde auf diese Weise durch den verfahrensrechtlichen Anspruch erfüllt

werden. Der materiell-rechtliche Geheimhaltungsschutz würde durch das Verfahrensrecht unterlaufen werden. Die Behörde müsste, um dieses unerwünschte Ergebnis zu verhindern, die Vorlage der Informationen bei Gericht verweigern. Diese Möglichkeit ist ihr nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO zwar eröffnet. Allerdings muss sie sich auf die dort genannten prozessualen Geheimhaltungsgründe berufen können. Diese können einen engeren Anwendungsbereich haben als die in der Sache maßgeblichen Regelungen. Zwar kann die Vorlage von Akten nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO verweigert werden, wenn die Vorgängen „nach einem Gesetz“ geheim gehalten werden müssen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verweist diese Tatbestandsalternative aber nicht ohne weiteres auf fachgesetzliche Weigerungsgründe (Beschluss v. 6.4.2011, 20 F 20/10, Rn. 20 bei juris).

Streitigkeiten um Informationszugangsrechte führen damit jedoch nicht automatisch zur Verlagerung in ein in-camera-Verfahren, da es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts von der Qualität der Geheimhaltungsgründe abhängt, ob es zur Beurteilung des Geheimhaltungsbedarfs notwendig der streitigen Unterlagen bedarf, oder ob es ausreicht, andere Mittel der Sachverhaltsaufklärung auszuschöpfen (BVerwG, Beschluss v. 31.8.2009, 20 F 10/08, Rn. 4 bei juris; Beschluss v. 25.6.2010, 20 F 1/10, Rn. 7 bei juris). Bei materiell-rechtlichen bzw. inhaltlichen Geheimhaltungsgründen liegt es danach regelmäßig auf der Hand, die streitigen Unterlagen durch das Gericht selbst zu würdigen. Nur so ist zu würdigen, ob die verweigerten Informationen selbst so zu bewerten sind, dass ein Verweigerungsgrund erfüllt ist. Dies kann beispielsweise personenbezogene Daten betreffen. Bestehen Zweifel, ob personenbezogene Daten enthalten sind, lässt sich dies letztlich nur durch eine eigene Würdigung des Gerichts aufklären.

Etwas anderes gilt für prozedurale Geheimhaltungsgründe. Dies sind solche, die darauf zielen, die Art und Weise des Zustandekommens behördlicher Akten und Unterlagen zu schützen, insbesondere dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses dienen. Hier kommt es im Zweifel nicht auf den Inhalt einzelner Aktenbestandteile an. Deren Geheimhaltungsbedarf ergibt sich erst aus dem Gesamtzusammenhang des Entscheidungsprozesses. Ist dieser Prozess geschützt, erfasst der Schutz aber auch sämtliche Bestandteile. Werden prozedurale Geheimhaltungsgründe geltend gemacht, kann das Gericht vorrangig andere ihm nach dem Amtsermittlungsgrundsatz zur Verfügung stehende Mittel ausschöpfen. Hierzu gehören die mündliche Erörterung in einem Verhandlungstermin und

die Anordnung zur Vorlage eines spezifizierten Inhaltsverzeichnisses (BVerwG, Beschluss v. 25.6.2010, 20 F 1/10, Rn. 7 bei juris).

Nach diesen Maßstäben war es im vorliegenden Fall ausreichend, den Inhalt der Aktenbestandteile durch Vorlage eines spezifizierten Inhaltsverzeichnisses und ergänzende Erläuterungen in der mündlichen Verhandlung aufzuklären. Die Beklagte beruft sich der Sache nach nicht auf inhaltliche Geheimhaltungsgründe, sondern auf prozedurale Gründe. Nicht einzelne inhaltliche Angaben in den Aktenbestandteilen seien geheim, sondern gerade die Arbeitsweise der koordinierten Bund-Länder- bzw. der länderübergreifenden Zusammenarbeit. Der Tatbestand des § 8 Nr. 1 2. Alt. HmbIFG knüpft nach Auffassung der Kammer insoweit an den fortlaufenden Entscheidungsprozess im Umgang mit Scientology an. Die Zugehörigkeit der streitigen Aktenbestandteile hierzu ergibt sich aus den anhand des als Anlage B 2 vorgelegten spezifizierten Inhaltsverzeichnisses in der mündlichen Verhandlung gegebenen Erläuterungen der Beklagten. Der Vertreter der Beklagten gab den Inhalt einzelner vom Kläger näher in Zweifel gezogener Unterlagen auszugsweise und beispielhaft wieder. Danach blieb letztlich nicht die tatsächliche Frage streitig, ob diese Aktenbestandteile zu dem fortlaufenden Prozess gehören. Streitig blieb die Frage, ob sich die Beklagte insoweit auf § 8 Nr. 1 2. Alt. HmbIFG berufen kann, und ob weiterhin ein umfassender Geheimhaltungsbedarf gegeben ist. Hierzu bedarf es nach Auffassung der Kammer aber keiner Einsicht in die Unterlagen selbst. Vielmehr reicht hier der substantiierte Vortrag der Beklagte, dass der Prozess der Zusammenarbeit nicht abgeschlossen sei und es dieser Form der vertraulichen Zusammenarbeit weiterhin bedürfe. Angesichts der weiterhin von Scientology befürchteten Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung bestehen auch für die Kammer keine Zweifel daran, dass es weiterhin einen Bedarf für eine vertrauliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf Regierungsebene gibt.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2, 161 sowie 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Soweit die Beklagte dem Begehren des Klägers entsprochen hat, und die Beteiligten das Verfahren insoweit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, spricht die Billigkeit zwar für eine Kostentragungslast der Beklagten. Die entsprechenden Unterlagen be-

treffen aber nur einen geringen Teil der insgesamt begehrten Informationen, so dass der Kläger insgesamt nur zu einem geringen Teil obsiegt (§ 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO).

Die weiteren Nebenentscheidungen folgen aus § 167 Abs. 2, Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709, 711 ZPO.